

Doctrinas constitucionales y federalismo en España

XAVIER ARBÓS MARÍN

Universitat de Girona



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP num. 245
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2006

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Universitat
Autònoma
de Barcelona



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.es>

© Xavier Arbós Marín, xavier.arbos@udg.es

Diseño: Toni Viaplana

Impresión: a.bís

Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-11.171-06

Introducción

La teoría constitucional acostumbra a aparecer después de la práctica, y mejor que sea así. Imaginemos por un instante lo que sería la gestación de un documento constitucional si tuviera que fabricarse en un seminario académico. Si en él predominaran los juristas, pensarían sin duda en hacer posible la garantía jurisdiccional de la futura constitución. Este loable objetivo requeriría que los conceptos fueran lo más unívocos posible y que, en cualquier caso, tuvieran su sitio en el lenguaje admitido por la cultura jurídica del momento. Pero poner las cosas fáciles al tribunal de mañana puede significar impedir el pacto a los constituyentes de hoy. A veces hay que salirse de los manuales por el camino de la historia para buscar el consenso, que no está asegurado. O hay que forzar el vocabulario para introducir una expresión a la que se da un significado novedoso. Los juristas se resignan, y acatan la autoridad del Boletín Oficial del Estado. Saben que el acuerdo político conlleva sus ambigüedades, y se ponen a la tarea de dotar de sentido normativo al texto de la Constitución.

En esa actividad utilizan los conceptos aprendidos en las facultades. Y, aunque sean periódicamente renovados, siempre hay un punto de partida. Este trabajo parte de la idea de que el punto de partida del saber jurídico más difundido, no necesariamente el mejor, se puede buscar en las aulas y en los manuales, eco de los autores más influyentes. En una época se afirmaba que las ideas dominantes eran las de las clases dominantes, y era una exageración. Quizá no lo sea suponer que, en derecho, las ideas dominantes son las dominantes en las clases. El primer contacto de muchos jóvenes con la noción de Estado federal se ha realizado en los libros de texto, y han tenido que estudiarlos. Dice Humpty Dumpty a propósito del significado de las palabras: *"The question is (...)*

wich is to be master”, y “*master*” puede ser traducido como “maestro”, además de como “quién manda”¹. Por supuesto, no se pretende hacer sociología del conocimiento con Lewis Carroll; simplemente, se quiere ilustrar una idea que nos parece plausible, cual es la de que la manualística da pistas de las concepciones dominantes en la cultura jurídica. Esas concepciones dominantes no son necesariamente las más reconocidas por su calidad, pero pueden merecer el calificativo que les damos si tomamos en cuenta el número de sus lectores, ponderado por la influencia política y social que algunos de esos lectores han podido tener, como licenciados en derecho.

Cuando los libros de texto de derecho público, a lo largo de varias generaciones, van repitiendo juicios negativos acerca del federalismo, llama poderosamente la atención el cambio de la opinión dominante en la doctrina acerca del Estado de las autonomías a partir de 1978. La Constitución tuvo su punto de originalidad terminológica, que respondía a una reivindicación política, y en su modelo territorial empezó por retomar el hilo de la II República para tejer el Estado de las autonomías. Eso abrió el debate del que también tratan estas páginas, porque la autonomía como excepción en un Estado unitario es, a su vez, una excepción en el derecho comparado. Ahora bien, cuando se generaliza el autogobierno, se plantea la posibilidad de encontrar referentes en Estados federales. Existe un “modelo parlamentario”, y, cuando una constitución lo adopta explícitamente, cabe interpretar sus preceptos teniendo en cuenta la lógica del modelo al que se vincula. También hay un “modelo federal”, que ayuda a orientar el funcionamiento de los países que se definen como “federales”. España, que es una monarquía “parlamentaria” en los términos del artículo 1.3 de su Constitución (en adelante CE), no es “federal”. Tampoco “autonómica”; no en la letra de la Constitución, aunque sí en la convención de la doctrina. Ocurre que no hay referente genérico de un “modelo autonómico” porque España es caso único, así que tenemos un terreno fértil para la reflexión acerca de los rasgos federales de nuestro sistema y de la conveniencia de adoptar el referente federal en alguna de sus facetas.

Para apreciar en su medida lo novedoso, y sorprendente, del interés contemporáneo por el federalismo que manifiestan distinguidos iuspublicistas será conveniente una perspectiva histórica, desde la que poder acreditar la amplitud del rechazo académico que suscita el modelo federal. Más adelante podremos situar los términos del debate actual, ubicando el modelo territorial en el derecho constitucional comparado. Incidiremos, en tercer lugar en la doctrina dominante en el derecho constitucional español acerca del federalismo. Concluiremos con una reflexión final, de carácter prospectivo.

Antes de empezar, hay que hacer una consideración previa acerca del enfoque del trabajo. En la primera parte hemos querido centrarnos en la doctrina, dejando de lado el contexto histórico y político en el que se desarrolla. Desde luego que la evolución del federalismo, o la de los nacionalismos (especialmente el español), son datos imprescindibles para explicar lo que se dice desde las cátedras acerca del modelo federal. El lector, sin embargo, tiene a su alcance una notable bibliografía que nos ha parecido innecesario reiterar. Hemos creído más útil ofrecer a su consideración una selección de textos que no siempre son de fácil acceso, y que por esta razón citamos con amplitud. En relación con ellos, también hemos prescindido de presentar la evolución general de la doctrina del derecho público. En este caso, sí que aportamos la referencia de algunos trabajos que se han ocupado de presentarla y que sitúan el contexto. El resto del trabajo sigue pautas más habituales, al referirse a un debate contemporáneo.

Antecedentes

a) De los prolegómenos a 1867: la manualística oficial²

Comencemos con un apunte histórico acerca de las relaciones entre constitucionalismo y federalismo en nuestro país. Como simple ejercicio intelectual, para pensar por un instante en lo que pudo haber sido y no fue, tomemos la escena que nos describe el hijo de Alexander Hamilton, quien, como se sabe, fue uno de los autores de los *Federalist Papers*, conocidos

entre nosotros por el título de *El Federalista*. Para destacar la influencia de los artículos de *El Federalista*, nos relata un encuentro en París de Talleyrand con el conde de Aranda, al que se refiere como duque:

*"No other edition was published in the United States until the year eighteen hundred and two, three or more translations –the first in seventeen hundred and ninety two– having, in the meantime, appeared in Paris during the exciting discussions which then occupied the minds of people of France. Talleyrand appreciating it, said to the Duc of Aranda, envoy at the French Court from Spain - «Vous avez lu Le Fédéraliste?» -«Non», replied D'Aranda. -«Lisez donc -lisez», was the significant answer"*³.

No estamos seguros de que el conde de Aranda, vinculado al reformismo de Carlos III, estuviera en el lugar y en el momento indicados. Lo que parece claro es que la ebullición revolucionaria en Francia no sembró la semilla del federalismo en la península, a pesar de algún amago. El primero, que nos parece la propuesta federalista más antigua, a cargo del "abate" José Marchena. Exiliado en Bayona, escribe en 1792 un informe para Brissot, ministro de asuntos exteriores de la República:

*"La France a adopté une constitution qui fait de cette vaste nation une république une et indivisible. La conformité dans les moeurs, les lumieres presque également repandues dans toute sa surface la font propre à cette institution. Mais l'Espagne, dont les diverses provinces ont des moeurs et des usages tres-differens, l'Espagne, à laquelle le Portugal doit être reuni, ne doit former qu'une republique federative. On peut donc laisser subsister les differentes Cortes, et on le doit même, pour le bonheur de cette nation"*⁴.

Alcalá Galiano, por su parte, sugiere que en 1795 se produjo un intento revolucionario de inspiración federal:

"En junio del mismo año de 1795 descubrió el gobierno por algunas cartas que interceptó que las doctrinas republicanas francesas contaban en varios puntos importantes del reino con sectarios fieles y ardorosos, y aunque escasos en número, poseídos de un vivo alucinamiento, á punto de intentar reducir á

práctica su teórica, estableciendo en la antigua monarquía española una república al gusto moderno. De los primeros indicios se pasó á tener pruebas ciertas de la existencia de planes semejantes, descubriéndose que había varias juntas secretas trabajando en la empresa de derribar el gobierno monárquico y sustituirle uno democrático, todas ellas en tratos con los franceses, aunque desavenidas entre sí, si bien solo discordes muy formalmente sobre si había de haber en España una sola república llamada Ibera ó Iberiana, ó bien tantas repúblicas cuantos eran sus antiguos reinos o grandes provincias. Consultados los amigos franceses sobre esta dificultad, ó con ceguedad que no les dejaba ver lo sumo de la locura de los proyectistas, ó con doblez para grangearse parciales á cualquier precio, opinaron por la formación de una república federativa, que al cabo, aun llevada a efecto, con la división y debilidad que engendra favorece el influjo de un vecino poderoso”⁵.

No hemos podido encontrar confirmación de la existencia de la conspiración federal a la que se refiere Alcalá Galiano. La trama de Picornell se descubre el 31 de enero de 1795, y los trabajos que la han estudiado nos dan cuenta de que el manifiesto de los conjurados proponía simplemente una monarquía limitada. Es el fiscal quien les atribuye “afición a la constitución republicana” sin mencionar el federalismo⁶. Hay que esperar la eclosión liberal que representa la Constitución gaditana de 1812 para que puedan plantearse las relaciones entre constitucionalismo y federalismo.

Malas desde el principio, todo hay que decirlo, aunque la resistencia contra los franceses propiciaba la idea de “nación de naciones” y la imagen de federalismo instintivo que nuestro país sugirió. En cuanto a la primera, la encontramos en un texto de Capmany destinado a alentar la lucha contra el invasor:

“En Francia, pues, no hay provincias ni naciones; no hay Provenza ni provenzales; ni Normandía ni normandos: se borraron del mapa sus territorios, y hasta sus nombres. Como ovejas, que no tienen

nombre individual, sino la marca común del dueño, les tiene señalados unos terrenos acotados, ya por riberas, ya por ríos, ya por sierras, con el nombre de departamentos, como si dixéramos, *dehesas*; y estos, divididos en distritos, como si dixéramos *majadas*. Allí no hay patria señalada para los franceses, porque no tiene nombre la tierra que les vió nacer, ni la del padre que los engendró, ni de la madre que los parió. (...) Todos se llaman *franceses*, al montón, como quien dice carneros bajo la porra del gran rabadán imperial. (...) ¿Qué sería ya de los españoles si no hubiera habido Aragoneses, Valencianos, Murcianos, Andaluces, Asturianos, Gallegos, Extremeños, Catalanes, Castellanos, etc.? Cada uno de estos nombres inflama y envanece y de estas pequeñas naciones se compone la masa de la gran Nación, que no conocía nuestro conquistador, á pesar de tener sobre el bufete abierto el mapa de España á todas horas”⁷.

Y la segunda, del federalismo considerado un instinto negativo, en boca del mismo Capmany. En su condición de diputado, tras la proclamación de la Constitución, niega la existencia política de cualquier nación que no sea la española y carga contra los riesgos que a su juicio representa el federalismo:

“Nos llamamos Diputados de la Nación, y no de tal o cual provincia: hay diputados *por* Cataluña, *por* Galicia, etc.; más no *de* Cataluña, *de* Galicia, etc.; entonces caeríamos en el federalismo, o llámese provincialismo, que desconcertaría la fuerza y concordia de la unión, de la que se forma la unidad”⁸.

Esta tesis tiene eco futuro, incluso entre algunos federalistas, como puede verse en García Moreno. Este autor, tras referirse al “Nosotros, el pueblo”, de la Constitución de los Estados Unidos, de 1787 y al proyecto federal de 1873, formula la siguiente advertencia:

“Aquí surge una cuestión inportante [sic, “inportante”]: á saber ¿las Asambleas constituyentes deben ser en estos casos la representación del pueblo que desea rectificar los lazos de union para que ésta sea más conforme á su esencia y por consiguiente

más sólida y durable, ó representacion de los organismos regionales? No juzgamos oportuno entrar aquí á tratar este asunto; lo que sí afirmamos es que cualquiera que sea la solucion que se le dé, no hay derecho á poner la unidad en tela de juicio. Podra la nacion por medio de sus representantes cambiar de lazos, principios é instituciones que ántes se creían fundamentales, pero nunca podrá atentar contra la vida ni contra la integridad de su sér so pena de cometer un crimen como lo comete el suicida”⁹.

De acuerdo con Portillo Valdés, puede interpretarse que en Cádiz, donde se forja nuestra historia constitucional, se quiso frenar cualquier deriva hacia el federalismo¹⁰. Y eso se refleja en la doctrina constitucional también desde sus orígenes, asociados al texto de 1812. Éste preveía en su artículo 368 la creación de cátedras de Constitución, aunque no entrarían en las facultades de derecho hasta 1820¹¹. Pero ya el considerado fundador del Derecho político español, Ramón Salas, consideraba inapropiada la opción federal:

“Lo cierto es que todo es relativo en la bondad de las leyes fundamentales de un estado, como en las leyes secundarias, y que la constitución política que sería la mejor posible para un pueblo podría ser muy mala para otro; verdad que a fuerza de ser evidente no necesita probarse. Los Estados Unidos de la América del Norte han hallado en el sistema federativo su seguridad, porque no tienen cerca de sí naciones fuertes cuyas invasiones puedan temer; y una federación de aquella especie sería en la Europa, según su estado actual, una situación muy precaria; porque las potencias vecinas irían apoderándose sucesivamente de las pequeñas repúblicas federadas. Sin la unidad y la indivisibilidad proclamada por la República francesa, la suerte de la Francia hubiera sido probablemente la misma que la de la Polonia”¹².

La obra de Salas se titulaba *Lecciones de Derecho público y constitucional*. Sin embargo, eso no significa que se impartieran desde las aulas universitarias: la docencia formal del derecho público no entrará en

las facultades hasta 1836, como asignatura denominada “Derecho político y administrativo”¹³. Fuera de los centros docentes, destacan las famosas lecciones en el Ateneo de Madrid que impartieron Alcalá Galiano, Donoso Cortés y Pacheco, en las que no nos detendremos en este trabajo. En él nos interesa especialmente la doctrina académica que, en el siglo XIX y desde las cátedras universitarias, influye de modo inmediato en la formación de los juristas¹⁴. Y también hay que decir, para comprender la escasa consideración que la Academia concederá al federalismo español, que este movimiento político careció a menudo de rigor jurídico en la concreción de sus propuestas¹⁵. Si hiciera falta dar una pincelada casi caricaturesca, nos la ofrece José María de Orense, quien publica en 1870 un texto que presenta como “un pequeño tratado de derecho público republicano-democrático-federal”. Desde luego, el tratado no es grande: tiene dieciséis páginas de reducido formato¹⁶. En cualquier caso, y por proximidad, la centralización a la francesa tuvo mejor consideración, como vamos a ver.

De acuerdo con las previsiones del llamado “plan Pidal” de 1846, el Gobierno publicaba una lista de manuales entre los que podían elegirse aquellos que cada catedrático recomendara para su asignatura en las titulaciones universitarias. Habida cuenta de que ese sistema se pone en práctica en 1846 y dura hasta 1867, no es exagerado atribuir a los autores que figuraban en esas listas una gran influencia en las concepciones de los juristas que con ellos se formaban¹⁷. En lo que concierne la división entre asignaturas, en “Derecho público”, entre 1850 y 1857 no se recomienda ningún manual concreto, sino que se remite al texto de la Constitución, con una ampliación de carácter histórico con textos de Colmeiro. A partir de 1858, cuando ya se imparte la asignatura “Derecho político” Colmeiro seguirá siendo una referencia, a la que se añadirá Agustín de la Cuadra.

A finales del primer tercio del siglo XIX destaca la influencia de Louis Antoine Macarel, profesor francés que edita un texto destinado a formar a unos cuantos jóvenes a los que el virrey de Egipto mandaba a Francia desde 1826 para “formarlos en la civilización europea, ya sea por medio de

la práctica de nuestras artes, ó mayormente con el estudio de nuestras diferentes clases de conocimientos, y el espectáculo de nuestras instituciones”. Se tradujo en París al castellano en 1835¹⁸, y más tarde se publicó una nueva edición en Madrid, que tuvo una notable influencia¹⁹. Para hacerse una idea de la importancia del texto, redactado para aristócratas egipcios y propuesto a universitarios españoles, hay tener en cuenta que es, junto con los manuales de Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna y Posada Herrera, obra de referencia oficial para la asignatura “Derecho público y administrativo” de los estudios de leyes en las listas oficiales²⁰.

Macarel, en relación con los sistemas federales, tiene una visión que pretende limitarse a señalar ventajas e inconvenientes del modelo “federativo”:

“En cuanto á sus inconvenientes es de advertir que esta especie de gobierno ofrece sin disputa una fuerza mayor que la que presentaria cada estado por sí; pero siempre es mas débil que el gobierno único. Sin duda un estado gana en fuerza uniéndose á otros; pero ganaría mucho mas haciéndose uno con ellos, y pierde subdividiéndose en muchas partes, sea cual fuere el grado de intimidad con que se unan.

Es una ventaja de la confederacion el que favorece la mas igual distribucion de las luces; y la perfeccion del sistema representativo, porque da origen á una especie de patriotismo local independiente del patriotismo general, y porque las legislaturas particulares conocen mejor los intereses propios de sus pequeños estados. Ciertamente esto es lo que se nota en América del Norte”²¹.

Macarel no es, en cambio, indiferente en una cuestión fundamental en el caso español como es la división provincial. Como se sabe, el mapa final terminó respetando a grandes rasgos los límites externos de los antiguos reinos de las monarquías hispánicas, con lo que se permitía una cierta base del sentimiento identitario que se podía asociar a ellas. Pero eso podía entorpecer, para algunos, la formación de un verdadero sentimiento nacional: una cuestión delicada. Y en este asunto, Macarel dice que el

legislador “obrará prudentemente si en en las nuevas divisiones y en cuanto las localidades lo permitan, evita formar una misma provincia de porciones de diversas provincias antiguas: exigirá que las nuevas no se compongan sino de ciudadanos de un mismo origen, y ya unidos entre sí por varias relaciones, y en fin que no cesen de adherirlos mas y mas las circunstancias del idioma, costumbres e intereses generales. El gobierno debe sacar de esto grandes ventajas”²².

Gómez de la Serna es un partidario declarado de la centralización y de la construcción nacional española, que expresa de modo sintético diciendo “Cuanto mas pierda el provincialismo, mas ganará la nacionalidad”²³, y las entiende como colofón del proceso medieval de integración de las monarquías:

“No desconocemos que algunas circunstancias especiales en nuestra patria hacen mas difícil, complicada é incoherente la administracion. El principio de la unidad administrativa, que es el problema que hoy estamos resolviendo, dista mucho de estar completamente desenvuelto entre nosotros. La generacion actual puede gloriarse de haber dado pasos rápidos para llegar á este término.

La monarquia poderosa de Cárlos V no era compacta: mas que como nacion puede considerarse un conjunto de pueblos reunidos por tratados, por enlaces de familia, ó por la fuerza de las armas: ni las leyes, ni los usos y costumbres, ni el idioma, eran comunes á las provincias, que en lugar de formar un solo pueblo, permanecian separadas entre sí, porque si bien reconocian á un mismo rey, diferentes eran sus derechos políticos, diferentes sus leyes civiles y diferente su administracion.

El espiritu de igualdad que hoy brilla en la ley fundamental, ha destruido ya muchos de estos inconvenientes, y las leyes orgánicas que nos faltan, completarán la obra comenzada.

(...)

Hé aquí como la Constitucion de la monarquía, proclama el principio de la unidad y de la centralizacion, y como destruye la

anarquía administrativa, y echa por tierra los privilegios concedidos á los individuos, á las castas, á los pueblos y á las provincias.

Este principio, grande vivificador y profundo de la unidad, hará desaparecer de entre nosotros antiguas reminiscencias, confundirá en uno nuestro diverso origen, y substituirá á las individualidades el todo, á los pueblos y las provincias la Nación”²⁴.

Resulta interesante, también, la importancia que otorga a la expansión del castellano:

“La propagacion de nuestras escuelas estiende hasta en las ultimas aldeas el armonioso idioma Castellano, y va preparando su generalizacion en toda la monarquia, y con ella un vínculo estrecho de nacionalidad.

Tantos elementos combinados, el espíritu de la época al que en vano se opondrían obstáculos, y el instinto natural de orden y conservacion que tienen los pueblos, harán pronto que nuestra legislacion sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la accion del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan estensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralizacion á la confusion y á la incoherencia. Entonces habran desaparecido las causas que mas complicado hacen hoy el estudio del derecho administrativo”²⁵.

El hilo que preferimos seguir, es, sin embargo, el de la distribución territorial del poder en el que la centralización aparece como la fórmula preferible, por ser un factor de construcción nacional española. Es perceptible en el caso de un autor como Alejandro Oliván. Considera que la centralización excesiva es inconveniente, al igual que la falta de centralización propia de las federaciones republicanas²⁶, y afirma que:

“La razonable centralización administrativa es el instinto de la nacionalidad: es en las masas el profundo sentimiento de la necesidad del orden, y en los individuos la conciencia de la debilidad de cada uno y de la fuerza de todos. En ella está la independencia del territorio, la autoridad del gobierno y la libertad

de los pueblos. Porque no es la centralización despótica la que conviene a las naciones, sino la atracción y consiguiente convergencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad común...²⁷.

Dos autores de los que sólo conocemos sus iniciales (R.S. y F.C.) publican un texto casi militante, poco después de que aparezca la primera edición de la obra de Oliván, un texto con propuestas articuladas. Se trata del "Apéndice"²⁸ a la obra *De la centralización*, del francés Louis Cormenin, y podemos leer que la centralización ha de "crearse insensiblemente, y los pueblos de la antigua España han de fundirse por su propio impulso en un solo pueblo, antes que la ley, después de haberlo preparado con medios indirectos, sancione, digámoslo así, y robustezca su mutuo y cordial enlace"²⁹. Para lograrlo, hay que hacer, entre otras cosas, una división provincial que desdibuje el mapa que existía (y existe aún), que respetaba los antiguos reinos.

"Pero esta fusion [de ciudadanos], que para España deseamos, habrá de procurarla poderosamente una bien ideada y trazada division del territorio Español. Hecha la actual con timidez, se respetaron en ella con sobrada escrupulosidad los límites de la antigua, no haciéndose mas que subdividir las grandes porciones, ó llamense Reinos, que antes figuraban.

(...)

Confúndanse en sus límites Cataluña con Aragón y Valencia, estas con Castilla y Navarra, y á su vez ambas Castillas con estremadura, Andalucía, Galicia y Provincias Vascongadas. (...) Sean los ríos, las montañas las que naturalmente deslinden unas de otras y les den nombre en la division político-administrativa...

(...)

Confundidos así unos con otros los dominios y reinos de la anterior monarquía, se olvidarían con facilidad los antiguos nombres, y no tardarian los Españoles en formar una grande familia, todos hermanos, todos hijos de una comun madre"³⁰.

En la obra de Posada Herrera encontramos más moderación. Se

muestra más dispuesto a mantener, cuando sea posible, las demarcaciones históricas en la división provincial: "No creo sin embargo, que la division de provincias tal como se conocia antiguamente, debe ser un obstáculo á la buena division. Conviene al legislador atenderla y no chocar con los hábitos adquiridos; pero si para las necesidades de la administracion, si para el buen gobierno, es necesario que esta division se ejecute, que hayan de separarse una porcion de pueblos de una á otra provincia, hágase asi enhorabuena, sin tener en cuenta el espíritu exagerado de localidad"³¹.

Pero si hay que optar entre centralización o federación, Posada lo tiene claro: "Indudablemente seria preferible para nosotros y mucho mas de desear para todos los que quieren ver la nacion bien constituida y próxima á la riqueza y prosperidad que tuvo en otros tiempos, que la centralizacion llegase hasta el extremo, antes que a un gobierno completamente federal nos presentase divididos al frente de la Europa y sin medios de resistir á las agresiones estrangeras y á las influencias de nuestros enemigos"³².

La manualística oficial cambia a partir de 1850 hasta 1854, distinguiendo entre "Derecho público", para el que no se prevé un texto determinado, y "Derecho administrativo". Para esta materia, y junto a los textos de Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna que ya hemos visto, se propone el *Derecho administrativo español*, de Manuel Colmeiro³³. Este autor presenta su visión de la diversidad interna de España cuando trata de la división provincial, y da cuenta de la tendencia al federalismo en algunos territorios:

"Mas en España [al contrario de Francia] los confines de los antiguos reinos suelen ser hoy todavía la línea divisoria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aun conservan el apego á sus costumbres, se explican en su lenguaje primitivo, se distinguen por su carácter y por su típica fisonomía, y aman con pasion sus fueros particulares. Para demostrar que el espíritu provincial en gran parte está vivo, basta observar que las circunstancias topográficas de la Península

fueron un obstáculo permanente á la exaltacion del principio de la unidad política, ostáculo nunca vencido por la escasez y dificultad de nuestras comunicaciones interiores. De este atraso en las vías de comunicación ha nacido la especie de aislamiento en que muchas provincias españolas han vivido hasta ahora poco, y en el cual perseveran algunas todavía. De aquí resultó haberse fortificado los lazos del provincialismo con su séquito de intereses y afectos locales, y de aquí en fin dimana que alimenten aun nuestras provincias, principalmente las últimas agregadas á la corona de Castilla, aquella propension á la forma federal que en tiempos de revueltas se descubre en toda su desnudez, y en épocas tranquilas se disfraza con el modesto nombre de provincialismo”.

Un provincialismo, por otra parte, que “forma, á mi entender, uno de los rasgos mas profundos de nuestro carácter nacional, y esto solo explica la repugnancia con que fueron recibidas en España ciertas leyes administrativas fundadas en el principio de la centralizacion, y la necesidad que hubo de relajar el principio en algunos casos, bien á pesar del gobierno”³⁴.

La visión de la diversidad como un elemento potencialmente disgregador de la unidad, y el riesgo del federalismo se registra con claridad en los *Escritos prácticos administrativos, económicos y políticos* de Ventura Díaz:

“Esta organización [federativa] haría esencialmente débil en el interior a la nación; y si esto puede ser indiferente a los estados de la Unión Americana, no lo puede ser a un estado europeo, que existe cerca de poderosos imperios, que cuentan con algunas centenas de millar de hombres en sus ejércitos permanentes. Por otra parte los diferentes caracteres de los habitantes de España, pues un gallego y un catalán se parecen menos que un alemán y un francés, y los opuestos intereses de nuestras provincias, que unas son librecambistas como Andalucía, y otras prohibicionistas como Cataluña, producirían muy pronto dificultades, que después

de no poderlas estirpar el vínculo federativo, terminarían por una guerra civil, cuyo último resultado sería seguramente la creación de los antiguos pequeños reinos y la destrucción completa de la gran obra de los Reyes Católicos”³⁵.

Hay que señalar que la influencia de Díaz en las aulas es irrelevante comparada con la de Colmeiro. Colmeiro, cuyo enfoque historicista ya se ha puesto en evidencia, es el autor más importante en los orígenes del derecho público. Ya hemos mencionado sus textos de derecho administrativo. Para la materia que se denomina “Derecho público” y, a partir de 1857, “Derecho político”. Entre 1855 y 1858 las únicas obras propuestas son de Colmeiro, y luego sigue en la lista acompañado por Agustín de la Cuadra. De Colmeiro, la primera obra que se propone es *De la constitución y del Gobierno de los reinos de León y Castilla*³⁶, cuyo título ya revela una determinada perspectiva sobre la historia de España, poco atenta a su pluralidad³⁷. Se intuye eso en la visión de Colmeiro, que también tiene su teoría de la construcción nacional:

“Para mantener el territorio nacional suelen los gobiernos dictar providencias oportunas y adoptar cautelas eficaces en los tiempos bonancibles, mas si una fuerza mayor los arrebatara de su asiento, libran en la conquista las esperanzas de recobrar el bien perdido. Cuando la victoria corona sus esfuerzos, bien lleven las armas hasta los antiguos confines, bien los ensanchen mas allá de lo acostumbrado, queda todavía una obra lenta y difícil á cargo de la posteridad, que es sustituir á la incorporación material la agregacion política, comunicando á cada parte el espíritu que anima el todo, es decir, su religion, leyes y costumbres, para hacerlas miembros de un solo cuerpo, y en una palabra establecer la unidad nacional”³⁸.

Cuando concreta más, observamos su entusiasmo por la supresión de los “fueros” de Cataluña que realizó Felipe V y las previsibles reticencias ante el federalismo.

“En tiempos de Felipe V distaba aun la España del sentimiento de nacionalidad segun se colige de las perplejidades del gobierno

legítimo y de los partidarios del austriaco, en el trance empeñarse en la guerra de sucesión. Sin embargo, la supresión de los fueros de Cataluña y la convocatoria de las primeras cortes generales del reino, son dos hechos favorables á la unión nacional, y dignos por tanto de eterna memoria.

Desde entonces acá el espíritu nacional fué creciendo por el influjo de las ideas y de los intereses, porque la política propende á someter la muchedumbre á la unidad combatiendo la inclinación a las confederaciones, tan acomodadas al gusto de la edad media (...)

La topografía de la España, sus tradiciones no del todo muertas, su constitución económica, el atraso de nuestros medios de correspondencia y de cambio, son rémoras de la unidad nacional, pero tan grande es la fuerza de las cosas que apesar [sic] de todo, aquel principio adelanta sin cesar, y la Península será dentro de pocos años un solo pueblo, con unas fronteras naturales desde los Pirineos hasta el Estrecho y del Océano al Mediterráneo³⁹.

Encontraremos ideas muy parecidas en 1873, en su *Curso de Derecho Político según la Historia de León y de Castilla*, en la que opone el federalismo al principio de las nacionalidades. Tras aludir a las fronteras que existían en la Edad Media, afirma:

“Los tiempos de la imprenta, del vapor y de la electricidad, tres fuerzas capaces cada una por sí sola de transformar el mundo, no son propicios á resucitar el individualismo triunfante en la edad media.

Es verdad que la topografía de España, sus tradiciones no del todo muertas, sus medios incompletos de correspondencia y de cambio, la variedad de sus idiomas y dialectos y un vicio antiguo de nuestra raza propensa á la indisciplina son rémoras de la unidad política; pero á la desmembración de los estados se opone la corriente de las anexiones, y á los conatos de federalismo el principio moderno de las nacionalidades⁴⁰.

Los *Elementos de derecho político y administrativo de España*⁴¹ son,

dice el propio Colmeiro al principio, un compendio de *De la constitución*, y acompaña a éste en las listas oficiales a partir de 1858. Como hemos dicho, el otro autor que le acompaña es Agustín María de la Cuadra. En sus *Principios de derecho político*⁴², casi la mitad de su extensión incluye un comentario a la Constitución de 1845. No encontramos consideración alguna del sistema federal, aunque sí se muestra claramente partidario de evitar cualquier connotación política en los gobiernos locales. Al comentar los artículos 72 y 73, cuyo contenido se refiere a diputaciones provinciales y ayuntamientos, dice lo siguiente:

“Imposible evitar que en ciertos días fueran los ayuntamientos y aun las diputaciones provinciales la representación de una política. Siempre ha sido y será nocivo que se les llame á mezclarse en el gobierno distrayéndoles de su grandioso y pacífico encargo. Ambas corporaciones deben ser extrañas a toda gestión política; el interés económico y nada mas puede ser bien consultado y defendido por ellas: tampoco son buenas como poder de ejecución: deben ser deliberantes y que la responsabilidad de aquella pese sobre una persona determinada”⁴³.

Por lo que llevamos visto, es posible concluir que, desde sus inicios, la doctrina del derecho público español manifestó reticencias ante el sistema federal. El modelo federal parecía rechazable porque comportaba mayor debilidad en el contexto internacional. También significaba acrecentar los riesgos que suponía, en esa concepción, la diversidad interna de España. De acuerdo con ello, la centralización parece preferible y se acepta la división provincial. Se discute, eso sí, si debe respetar o no los límites de los antiguos reinos.

b) La doctrina hasta la II República. El Estado nacional

En la segunda mitad del siglo XIX desaparece, como hemos dicho, el catálogo oficial de manuales. En él, Colmeiro da el tono historicista que acabamos de ver. Y la doctrina se abre a la influencia del krausismo, que llega a través de Ahrens⁴⁴. Este autor tiene una disposición favorable al federalismo, en unos términos que sus discípulos no considerarán

aplicables a España, como veremos más adelante. Dice Ahrens que “las enseñanzas de la historia y el grande ejemplo de los Estados-Unidos, se unen con todas las condiciones de progreso, de libertad y de paz, para pedir también en Europa, bajo las modificaciones exigidas por el genio y el estado de cultura de una nación, una práctica más lata del sistema federativo en el seno de todos los grandes Estados, para recibir un día una benéfica aplicación en las relaciones internacionales”⁴⁵.

Por otra parte, recomienda que la organización territorial respete los límites tradicionales de las provincias y no se siga el modelo departamental francés:

“La provincia se distingue de un departamento como de una pura circunscripción territorial arbitraria, sobre todo bajo el punto de vista histórico, por la comunidad de afecciones, por las tradiciones, los recuerdos de las familias, de las comunidades, hasta por los idiomas por los cuales se ven unidas las partes diversas, y el Estado moderno, aun cuando se organiza sobre nuevas bases, dará prueba de buen espíritu político, respetando sus fundamentos históricos y no penetrando en el atolladero de la revolución francesa, que, al desquiciar las provincias, ha remachado con fuerza las cadenas que el poder central ha podido, en diversas épocas imponer muy fácilmente á un pueblo cuyos derechos no podían ser defendidos por grandes cuerpos políticos”⁴⁶.

Giner de los Ríos, el krausista por antonomasia, discrepa de Ahrens en el juicio positivo que éste formula sobre el federalismo. La *Enciclopedia jurídica* de Ahrens se refiere a los factores que contribuyen a formar la unidad de esos “grandes cuerpos políticos” que son los Estados. Además de la “superioridad y poder, moral ó físico, que ejerce una estirpe sobre otra”, se refiere a “la libre asociación y el contrato”. Eso tiene, sin duda, connotaciones federalistas. Pero, en este punto, Giner indica en nota a pie de página:

“Jamás el *contrato de sociedad* alcanza á formar la personalidad de ésta, aun cuando constituya un elemento interior subordinado. El hecho jurídico que señala el origen de una persona social es la

determinación de la voluntad *una é indivisa*, determinación que así puede ser expresa como tácita; pero de ningún modo contrato”⁴⁷.

Y sigue refiriéndose a la idea del contrato social como un concepto erróneo originado en el derecho romano. Concepto que sigue vivo, y pone el ejemplo de la “federación sinalagmática”; con ello criticaba, nos parece, el federalismo pimargalliano. El proyecto constitucional de 1873 y la agitación del republicanismo federal reforzaron toda las reticencias hacia la opción federal en el constitucionalismo. Véase lo que dice Emilio Alcalá-Galiano, conde de Casa-Valencia, en *Lo que la federación significa, lo que ha sido en remotos tiempos y lo que en la época actual representa*:

“El patriotismo y una ruinosa y sangrienta experiencia debían haber apartado de su error á los partidarios de ese sistema de gobierno, y sin embargo, todavía hay muchos en distantes campos políticos que le consideran conveniente y provechoso, cerrando los ojos á la evidencia y no atendiendo á las repetidas lecciones de lo pasado. Por este motivo y estimando que la federación sería funesta para España y acaso podía acabar con nuestra nacionalidad, he creído oportuno, al propio de este sitio y de la ocasión presente, por más que el triunfo de sus sostenedores me parezca imposible, examinar lo que la federación significa, lo que ha sido en remotos tiempos y lo que en la práctica actual representa”⁴⁸.

Otros ejemplos nos los ofrecen Vico y Mellado. Juan de Dios Vico y Bravo realiza en sus *Estudios elementales de derecho político y administrativo español* una breve historia constitucional, y prescinde de cualquier referencia al proyecto de 1873⁴⁹. Por su parte, Fernando Mellado se refiere a “la gravedad que encierra para España la federación para un país como España, constantemente dividida y fraccionada”⁵⁰.

Menos crítico es uno de los tratadistas que más atención presta a Krause. Se trata de Salvador Cuesta, que en su manual consagra siete páginas a la teoría de Krause. Las referencias al federalismo se hallan en el capítulo referido a la forma republicana, en el marco de un análisis sobre ventajas e inconvenientes respectivos de la estructura unitaria comparada

con la federal.

“Ventajas de la *república federal*. Por medio de esta forma se distinguen perfectamente las diversas personalidades del Estado, conservando á cada una su esfera propia de vida y acción, su autonomía, é impidiendo que estas personalidades se confundan y absorban en la superior del Estado. Se acomoda mejor á la satisfacción de las varias necesidades del Estado, que suelen ser diferentes según los diversos territorios que le [sic] constituyen (...) Dificulta las conquistas del país por potencias extranjeras, presentando un foco de resistencia tenaz en cada una de las partes del territorio correspondiente á cada entidad política, porque cada uno mira su *cantón* como cosa propia en virtud de la intervención más inmediata que tiene en la gestión pública. Simplifica la administración haciéndola á la vez menos dispendiosa. Facilita la distribución de las cargas públicas en proporción á los beneficios que se reportan, lo cual és más equitativo que una igualdad absoluta.

Inconvenientes. Afloja los vínculos sociales, sacrificando casi siempre los intereses generales del Estado á los particulares de localidad. Disminuye la importancia internacional del Estado, haciendo á éste menos respetable por la falta de unión entre sus elementos. Engendra fácilmente el caciquismo en sus cantones, convirtiendo casi siempre la administración de éstos en un negocio de los más osados é inmorales, por falta de freno superior que los reprima. Agrava los funestos resultados de las disensiones políticas, haciéndolas personales, germen de rencores y odios...”⁵¹.

El análisis nos parece banal, y hasta cierto punto incoherente: resulta que una de sus ventajas es que “simplifica la administración haciéndola menos dispendiosa”, y uno de sus inconvenientes, que la administración de los “cantones” se convierte en un “negocio de los más osados e inmorales”. Sin embargo, llama también la atención algo que resulta novedoso en la doctrina, como es que la federación tiene la ventaja de

permitir que cada una de las “personalidades del Estado” se mantenga sin confundirse, y goce de autonomía.

Más tímido es el planteamiento de Ricardo Rovira, quien se limita a defender la descentralización administrativa. Lo hace como de pasada, al describir el “gobierno representativo”, aunque le da carácter de principio junto con el de unidad política. Indica que “se deben estudiar bien los proyectos de ley tomando por norma la unidad política y la descentralización administrativa, que combinadas aseguran la paz, la riqueza, el orden, la justicia y la ley en lo interior; la seguridad, la estabilidad y dignidad en sus buenas relaciones con los otros países”⁵².

Con todo lo dicho, el lector habrá podido constatar el escaso refinamiento de los análisis que tienen algo que ver con el modelo federal. Al margen de los juicios de valor, que son libres, se echa de menos la referencia a la cuestión que hoy parece crucial en este asunto: la distribución de competencias. Y es en un autor de acendrado conservadurismo católico donde vamos a hallar, al menos, una evocación de la importancia de la cuestión. Enrique Gil y Robles⁵³, profesor en Salamanca, nos ofrece una inhabitual riqueza de matices. Para empezar, en su planteamiento general de la federación, manifiesta una opinión favorable, ya que le “parece la unidad federativa la más favorable y propicia á la personalidad y *self-government* regionales, y, en tal concepto, conciliación armónica entre la mayor libertad de las partes y la unidad y solidez del conjunto”⁵⁴. Es, evidentemente, crítico con el proyecto federal de 1873 y con el federalismo pimargalliano⁵⁵, pero en unos términos que revelan su percepción de los problemas constitucionales. Señala como cayó “en el vicio centralista del derecho liberal, incluyó entre las *facultades correspondientes á los poderes públicos de la federación* todos los códigos generales, la Universidad federal y cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios”. Y se extiende en nota a pie de página diciendo:

“El Título V de dicha abortada constitución tampoco distingue, dentro de lo nacional, lo que incumbe al Estado y lo que es de acción de otros órganos jurídicos, aun en materia política, confusión igualmente socialista; así es, atribuye al Gobierno todo

lo concerniente á las *fuerzas de mar y tierra*, sin tener en cuenta que, en lo militar como en lo contributivo, no toda la legislación y ejecución corresponde á los poderes centrales, sino a las otras sociedades públicas centrales, sino a las sociedades públicas inferiores, que deben entregar sus respectivos cupos de la manera que mejor les parezca, siendo justa”⁵⁶.

En cuanto a las reivindicaciones del catalanismo del momento, junto con una crítica genérica, se expresa una cierta disposición a admitir alguna de sus peticiones en un futuro indeterminado:

“El actual *catalanismo* es esto: cuando menos un regionalismo exclusivista, estrecho y anacrónico, cuya fórmula más cruda es el acuerdo de la asamblea de Reus respecto del derecho, acuerdo en el que se pide, no solo un derecho catalán, lo cual es justo y una Comisión de Códigos para Cataluña, asunto también principalmente regional, sino jueces y magistrados catalanes y terminación de la instancia civil en Cataluña, cosas todas contrarias al nacionalismo, estado común de todas las regiones y regionales [*sic*]. También es antinacional, por antifederativo, el que todo el derecho de Cataluña sea catalán; porque casi todo el derecho político tiene que ser español, aunque casi todo el derecho civil y el público deban ser catalanes, cuando las circunstancias permitan la *realización de este ideal*”⁵⁷.

La obra de Santamaría de Paredes *Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente* tiene un planteamiento crítico más habitual. También más próximo a los modos contemporáneos de tratar el Estado federal. Algunos insisten en lo que para ellos es un rasgo esencial, esto es, la formación de la federación por la agregación de Estados previamente independientes, que ceden su soberanía para formar el Estado federal. Y, desde ese punto de vista, consideran inadecuado transformar un Estado unitario en otro federal, ya que supone un proceso que incluye necesariamente la desmembración del Estado unitario. Veamos como lo dice Santamaría:

“La llamada República *federal* ó *federativa*, deriva su calificación

no de la naturaleza misma del gobierno republicano, sino de otro concepto, que si bien pertenece á la ciencia política es de índole muy diversa. La *federación* no es esencial en la República, porque no es realmente forma de gobierno, sino *modo de unión* de diferentes Estados que tienden á constituir una unidad política común á todos ellos y que antes no existía, como se observa en la historia de Suiza y los Estados Unidos. Hablar, pues, de República federal como de la mejor forma de gobierno con aplicación a una *Nación* ya existente, supone un doble error que procede: 1º, de entender al revés la obra de la federación que quiere decir *unión*, deshaciendo la unidad ya formada; y 2º, de considerar la federación como propia de la República, cuando por lo mismo que no es forma de gobierno es compatible también con la Monarquía, según se observa en la constitución del Imperio de Alemania. Si al decir República federal se quiere indicar cierto sistema de *descentralización*, llámese al gobierno que realice este sistema *gobierno descentralizador* en tal ó cual orden de atribuciones, pero no se confunda *descentralizar* con *federar*, que son cosa muy diversas⁵⁸.

Las ideas de Santamaría eran explícitamente acogidas por Gonzalo del Castillo, catedrático de Derecho Político de la universidad de Barcelona, en la *Enciclopedia jurídica española*: “si federar es unir, no se comprende que se federe desuniendo; si la federación es un gran paso para la formación de los Estados nacionales, la federación es un retroceso cuando se intenta volver atrás en la historia, para deshacer las nacionalidades ya formadas”. Añadía, sin embargo, un matiz regionalista que parece más en consonancia con las opciones del catalanismo de finales del siglo XIX y principios del siglo XX: “Los grandes bloques políticos no pueden mantenerse en pie más que cimentados sobre el supuesto autonomista y por ende orgánico del que acabamos de hacer mérito. Si el pueblo, la comarca (...), la región, etc., no tienen formas naturales de organizarse y vivir, buscarán su expansión por otra parte y podrá correr grave riesgo el mismo sentimiento de la patria⁵⁹”.

La “filosofía política moderna” a la que se acoge Santamaría expresa un punto de vista muy claro en defensa del Estado nacional y del principio de las nacionalidades. Hay que tener en cuenta que el propio Cánovas del Castillo, en una de sus conferencias en el Ateneo de Madrid, se expresó en términos favorables al principio de las nacionalidades⁶⁰. Las ideas de Santamaría se expresan con claridad:

“El ideal, en la formación de los pueblos, es el Estado nacional, constituido por la conjunción de la unidad de derecho y poder, y la unidad de cultura y de civilización. Ya Stuart Mill, en su obra sobre el Gobierno representativo, sostenía, como condición esencial de los pueblos libres, que los límites de los Estados deben coincidir con los de cada nacionalidad, pues de lo contrario la vida nacional se desenvuelve en una completa lucha contra sus respectivos gobiernos; así lo prueban las desmembraciones del Imperio Otomano y la actual agitación de los pueblos eslavos. Hoy, que el principio de la nacionalidad ha triunfado de los restos del feudalismo en Alemania e Italia, y contra un desatendido federalismo que entiende al revés la obra de la federación en algunos países de la raza latina, el Derecho político busca su punto de apoyo en la doctrina de los Estados nacionales...”⁶¹.

En esa adhesión al Estado nacional estaba Giner de los Ríos, que concluía un artículo sobre “El Estado nacional” con el siguiente párrafo de connotaciones nacionalistas:

“Así, el Estado nacional difiere de los demás grados territoriales: 1.º, por la riqueza y desenvolvimiento de sus actividades, que exigen una organización infinitamente más complicada también, 2.º, por su supremacía interior actual, que le ha confiado enorme intervención en los restantes círculos, fines é intereses, así sociales como individuales; 3.º por su supremacía exterior, merced á la cual ejerce funciones que no le corresponderian si se hallasen constituidas en un sistema verdaderamente regular y positivo las relaciones internacionales. Hoy esos Estados son Estados para los fines de la nacion, como tal nacion, ó sea, como tutora de las

restantes esferas y como órgano supremo de la sociedad fundamental humana”⁶².

Y, por las mismas fechas, el jurista Francisco de Asís Pacheco publicaba un interesante artículo que refleja el interés por el principio de las nacionalidades y la formación de Estados coherentes con ellas. El principio parece claro: “La humanidad, al presente, está dividida en Estados, y se aspira á que lo esté en naciones: tal es la situación de ese problema, y á resolverlo de aquella suerte se inclinan el derecho de gentes y los trabajos de la escuela política que es partidaria de la organización de nacionalidades”⁶³.

Ahora bien, el alcance del principio se limita por lo que el autor entiende como datos objetivos caracterizadores de la nación: territorio natural, una cierta comunidad racial, lengua, unidad de cultura de creencias y de intereses económicos⁶⁴. Hay que decir que la diversidad lingüística no es un dato que ponga en marcha la aplicación del principio de las nacionalidades en el caso de Cataluña y el País Vasco; allí se necesita la expansión del castellano y la restricción de las lenguas locales:

“Entre nosotros, cuando se piensa en la necesidad de identificar más que lo están con el resto del País las provincias vascas y las provincias catalanas, lo primero que se proyecta es aumentar en ellas el empleo del habla castellana y restringir el uso de sus principales dialectos. Nótese también que precisamente esas regiones, donde se habla un lenguaje más distinto del de Castilla que el de otras localidades que tienen dialecto propio, son las más accesibles de nuestro País á la propaganda separatista y antinacional”⁶⁵.

La voluntad de las personas, tanto las de un Estado constituido como las de un grupo que desee formar su propio Estado son irrelevantes:

“La mayor parte de los elementos de un cuerpo político no tienen derecho á retener en su seno una entidad social que por virtud de sus condiciones debería agruparse á otra nacionalidad. Los otomanos, por ejemplo, no tienen derecho á conservar bajo el dominio del Padischah las poblaciones eslavas ó griegas que aun

permanecen bajo su yugo. Alemania no tiene derecho á sujetar dentro del Imperio la Alsacia y la Lorena, que son parte de la nacionalidad francesa. Y, por el contrario, aunque la mayoría de los portugueses se oponga al restablecimiento de la nacionalidad ibérica, porque el derecho lo reclama y lo justifica.

En una palabra; ni la voluntad individual ni la voluntad de las colectividades debe consultarse en primer término para resolver estas arduas cuestiones. Lo que hay que consultar ese cúmulo de datos que traen al problema los elementos constitutivos del concepto de nación que hemos enumerado y explicado en el párrafo anterior”⁶⁶.

Está claro que a fines del siglo XIX se introduce en la doctrina el principio de las nacionalidades⁶⁷, y el krausismo español lo integra. Se ve en el énfasis que pone en el proyecto de Estado nacional español. Ese proyecto no reconoce a territorios como el País Vasco o Cataluña la condición de “nacionalidad” que pudiera aspirar a su propio Estado. Más aún, descarta lo que en la teoría de Ahrens pudiera haber de sintonía con el federalismo, y apoya la expansión del castellano en detrimento de las otras lenguas españolas. Incluso, en algún caso, promueve la integración de Portugal aun sin contar con la aprobación de los propios portugueses. Por eso la teoría de la nación interesa mucho, y autores como Adolfo Posada se ocuparán de ella con un cierto detenimiento, y el propio Posada considera necesario referirse a la “definición de las naciones como supuesto del derecho constitucional” para empezar a exponer “las fuentes del derecho constitucional positivo”⁶⁸.

Un ejemplo de lo que afirmamos puede hallarse en el *Tratado elemental de Derecho político* de Fernando Mellado⁶⁹. Otorga una gran importancia al concepto de nación, ya que “en el Estado se dan y se cumplen todos los fines nacionales; al expresar que ha de ser Nación organizada bajo una forma político-social, predeterminamos también que esa organización es condición esencialísima y primordial para que exista el Estado...”⁷⁰. Su tratamiento genérico del Estado federal, por otra parte, resulta tan pobre como neutral: “La federación es (...) un Estado general

autónomo independiente y completo, por más que á su vez los Estados asociados tengan vida autónoma é independiente dentro de sus particulares fines y peculiares necesidades. Tal es el caso de los Estados Unidos en la época actual”⁷¹. Ahora bien, su juicio acerca del proyecto federal de 1873, sumario, es negativo. Se refiere a la “gravedad que encierra la federación para un país como España, constantemente dividido o fraccionado”. Claro que al evocar el abrupto final del intento federalista, con el general Pavía a caballo en el hemicycleo del Congreso, lo califica de “acto de fuerza”⁷². Una actitud más prudente y académica comparada con la que en nuestros días manifiesta la web del Ministerio de Defensa. En el apartado correspondiente a los fondos, aparece un sable del mencionado general, y podemos leer lo siguiente: “Este sable perteneció al Capitán General D. Manuel Pavía y Rodríguez de Alburquerque; sin duda su actuación más conocida fue su intervención en el desalojo de los diputados del Palacio de las Cortes, el 3 de enero de 1874, defendiendo la Unidad de España ante un pretendido gobierno federalista, poniendo fin a la república”⁷³.

Como curiosidad, puede añadirse que el *Diccionario de la Administración española*, el famoso “Alcubilla”, incluye en 1887 (y mantiene al menos hasta 1915) la siguiente definición de “Sistema federativo”:

“Se llama en política sistema federativo al que rige la unión de varios Estados, por lo demás independientes entre sí. Por eso se dice Confederación ó Estados federativos al conjunto de pueblos unidos por un pacto federal. El sistema federativo podrá ser muy conveniente, respecto de pueblos ó Estados más ó menos importantes cuando reconoce cada uno su Gobierno independiente; pero nos parece hasta absurdo, cuando suponiendo la existencia de grandes nacionalidades, se aboga por la desmembración de su unidad para constituir sus provincias en federación”⁷⁴.

Remite a continuación a la voz “Constitución política” para que el lector pueda conocer su opinión negativa sobre el proyecto de 1873, y

concluye con un elogio de la intervención militar del general Pavía, que acabó con la I República: “Afortunadamente los sucesos de 3 de Enero de 1874, de todos conocidos, pusieron el poder en manos de un Gobierno de orden, á quien la Nación debe el haberse salvado de los horrores de la anarquía”⁷⁵.

c) La II República y el “Estado integral”

Durante todo el siglo XIX, la doctrina del derecho público tuvo la ocasión de analizar el modelo federal. A grandes rasgos, hemos visto como su descripción es somera. Incluso, en algunos casos, se considera que la variable de la distribución territorial del poder no es un elemento suficientemente significativo para la clasificación de formas de Estado y formas de gobierno⁷⁶. En general, no termina de entrar en cuestiones cruciales como la distribución de competencias, y sólo considera un modelo de formación de Estado federal: el proceso de agregación de los Estados Unidos. Por ello entiende que proponer el federalismo en España equivale a plantear su desmembramiento. No tiene en cuenta la posibilidad de que una unidad política adopte el modelo federativo sin pasar por la fase de desagregación. El krausismo, con el ideal del Estado nacional por delante, parece querer aplicar el principio de las nacionalidades a España. Desde luego, no “en” España como algunos nacionalistas periféricos podrían pensar, porque algunos de sus territorios con una personalidad más marcada (Cataluña, el País Vasco) ven negada la viabilidad de su propia lengua y el futuro de una organización política propia. Como mucho, se admite que la división provincial mantenga los límites externos de las antiguas demarcaciones políticas.

Podemos decir, pues, que hay una clara reticencia ante lo que representa la federación. En el mejor de los casos, merece una descripción neutral. La excepción sería, entre la doctrina más difundida, la obra de Adolfo Posada que llega hasta los años treinta del siglo XX. El profesor de Oviedo, en la línea del krausismo, expresa su entusiasmo por la idea del Estado nacional: “A mi ver, al Estado –al conocimiento y al goce real del Estado– se llega ahondando en él; porque el Estado es cosa de *adentro*,

es una labor de su fuerza inmanente –el *espíritu del pueblo*, la *conciencia nacional*–, que no son éstas frases, que son realidades”⁷⁷. Sin embargo, su descripción del Estado federal es algo mejor desde el punto de vista técnico y de derecho comparado, y más favorable que la de sus predecesores. Por lo menos, prevé que pueda formarse un Estado federal a partir de un Estado unitario, sin destruirlo: “Los *Estados federales* se constituyen ordinariamente de uno de estos dos modos: 1º Merced a una unión voluntaria de varios Estados soberanos e independientes (Estados Unidos, Alemania); 2º Merced al establecimiento del régimen federal en las provincias de un Estado”⁷⁸. Se aleja, pues, de visiones catastrofistas. Cita, además, ejemplos del segundo supuesto: Canadá (1867), Brasil (1889) y Australia (1900). Y, por otra parte, presenta la integración como una de las funciones que puede cumplir el Estado federal: “El *Estado federal* ha podido realizar el más alto grado de integración histórica en la organización de los Estados *compuestos* y en el proceso de adaptación de un pueblo constituido por otros pueblos a las exigencias de vivir como Estado y en el Estado”⁷⁹.

Posada, como decíamos, representa un puente entre el constitucionalismo de los siglos XIX y XX. Pero, en la época que publica su *Tratado* (1935), comienza a reflejarse la exposición de nuestros universitarios a los debates académicos europeos⁸⁰. El paroxismo nacionalista de los fascismos es en los años treinta una realidad evidente, que requiere revisar el modelo normativo de Estado nacional. Quizá por eso, y a la vista del problema de las minorías nacionales, Francisco Ayala reprocha a Carl Schmitt que trate de “elevar a dogma el tipo nacional, excluyendo cualquier posibilidad que escape a su ámbito. Y así, no sólo se abstiene de considerar solución ninguna de carácter pluralista al problema del poder político, sino que cuando estudia la Federación –fenómeno de la realidad–, se ingenia de manera a conseguir que, tanto el Estado federal como los Estados-miembros, aparezcan al mismo tiempo como unitarios y soberanos. Se advierte enseguida el designio político, servido por la elaboración teórica, que no deja lugar a la aspiración doctrinal y práctica de obtener un tipo de organización de la convivencia distinto del Estado

nacional, más flexible y complejo que éste, más rico y vario, adecuado a una nueva concepción de la vida y de la posición del hombre en el Universo...”⁸¹.

El problema es que, en la Europa de entreguerras, el federalismo parecía estar en un camino de regresión hacia el centralismo. Antes de la irrupción del nazismo, Mirkin-Guetzevich interpretaba la evolución del federalismo en Alemania y Austria como una “racionalización del poder” que potenciaba los rasgos unitarios⁸². Desde otra perspectiva, Harold Laski también propone un nuevo federalismo funcional, de base profesional, que tiene muy poco que ver con la distribución territorial del poder que caracteriza el Estado federal. En España, la obra de Laski es divulgada por Teodoro González García, quien traduce la *Grammar of Politics*⁸³. Y en este contexto doctrinal, la Constitución de 1931 opta por una fórmula (“Estado integral”) que pretende descartar explícitamente la opción federal. Lo dice Luis Jiménez de Asúa, presidente de la comisión redactora, a las Cortes constituyentes: “Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal: no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo, están en franca crisis teórica y práctica”. Reiteraba desde el exilio esta idea: “Se ha dicho con terca frecuencia que nuestra Constitución, aunque no fuese federal, era *federable*. El inelegante vocablo es más inexacto que antiestético. Nuestra Constitución de 1931 creó un Estado integral y no una república federativa o federable”⁸⁴.

La alusión del “se ha dicho” iba por Niceto Alcalá-Zamora, quien, en un texto publicado en Madrid en 1936, situaba al federalismo entre las “opiniones envejecidas”. Entendía que, en aquel momento histórico, el federalismo se encontraba en regresión en Estados Unidos y Suiza, y que algunas expresiones parlamentarias que escuchó en las Cortes republicanas le recordaban el lenguaje de 1873. El federalismo, pues, parecía anacrónico. Sin embargo, ello no le impedía considerar “federalizable” el modelo implantado por la Constitución de 1931⁸⁵. En esta línea se situaba Luis del Valle, catedrático de la universidad de Zaragoza:

“España, hasta la Constitución actual, Estado plenamente unitario,

ha comenzado su evolución descentralizadora política, constituyéndose en una federación relativa de tipo nacionalista, o sea en un Estado nacional soberano con diversas Autarquías regionales, que pueden fracasar para volver a la unidad política o pueden seguir victoriosas la evolución descentralizadora, constituyéndose en Estados miembros de un Estado federal, para parar aquí o convertirse en Estado totalmente desligados o formar por conveniencias recíprocas de seguridad una Confederación de Estados... Ello dependería de que el Estado español acierte o no a trabajar fecundamente por el Ideal Nacional, favoreciendo el proceso de asimilación, ahora en el régimen actual mucho más fácil, porque cada región, el tener su organización de gobierno no puede, como antes, adjudicar todos los fracasos al gobierno central y único, que era una de las causas que han estorbado el aceleramiento del proceso evolutivo nacional. El Estado debe ser siempre el órgano del Ideal Nacional. Ahora, cada Región española, en régimen de Estado, deberá trabajar por el ideal regional”⁸⁶.

La “federabilidad” del sistema debía contar, sin embargo, con la falta de crédito de la que gozaba el federalismo. No sólo Jiménez de Asúa partía de este punto de vista; también lo confirmaba Pérez Serrano, uno de los primeros comentaristas del texto de 1931. Lo hacía, además, descartando que el federalismo sirviera ni para acomodar a los particularismos, ni para garantizar autonomía política (esto es, legislativa) a los Estados miembros:

“En efecto, se afirma que la República es un Estado *integral*, y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable. Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del *Estado unitario* y del *Estado federal* por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea; y se olvida quizás

que el proceso allí visible, iniciado antes ya de la Constitución de Weimar y seguido después de ésta, representa, sí, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura particularísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas⁸⁷.

Vale la pena destacar la continuidad de esa doctrina alemana entre nosotros. En 1976 se publica en castellano la obra de Karl Loewenstein de 1969, quien decía:

“Todas las decisiones políticas, sociales y económicas deben ser unitarias para todo el Estado. En todos los Estados federales domina sin excepción el unitarismo social. Incluso las específicas tradiciones culturales deben adaptarse y subordinarse a la *image* nacional. (...)

La nueva planificación territorial no debe, naturalmente, atender a las demarcaciones históricas de provincias, condados o países. (...) Se puede predecir con una cierta seguridad que el desarrollo se mueve hacia ese federalismo racional y no hacia el superado federalismo histórico⁸⁸.

En otro tono se manifestaba durante la República Royo Villanova, administrativista y adversario del autogobierno de Cataluña. Dice acerca del Estado integral:

“Ante todo adviértase aquí ya la deplorable preocupación de *no taponar* el Estatuto catalán. No ha querido decirse que la República constituye un Estado unitario, porque ello hubiera sido incompatible con las aspiraciones autonomistas del catalanismo, pero tampoco podía decirse que es un Estado federal, porque así como para trinchar un pavo es el pavo lo primero que hace falta, para constituir un Estado federal habría necesidad de saber cuáles eran las regiones que constituían la federación⁸⁹.

Si Pérez Serrano anuncia la obsolescencia del federalismo, Royo Villanova destaca la imposibilidad conceptual de encajar el concepto de Estado integral con uno de los elementos que caracterizan la federación: la

posibilidad de identificar las entidades en las que se generaliza el autogobierno.

Santiago Royo, catedrático de derecho administrativo en Santiago de Compostela, también halla diferencias entre el modelo federal y el Estado integral. En primer lugar, y siempre desde su punto de vista, en una Constitución federal se determina la distribución de competencias, mientras que en el sistema que prevé la Constitución de 1931 “corresponde hacer dicha distribución real a la ley aprobadora del Estatuto.” En segundo lugar, la cláusula residual de las Constituciones federales favorece a los Estados miembros, que disponen de las competencias que no sean atribuidas expresamente a la Federación. En cambio, la Constitución de 1931 establece en su artículo 18 que “Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley”. Y, en tercer lugar,

“la Constitución española observa un criterio antifederalista en lo tocante a la llamada legislación de principios. En los Estados federales donde se reconoce a la Federación la Facultad de hacer principios que luego han de ser desenvueltos por las leyes de los Estados miembros, se ha puesto un límite a esta prerrogativa, señalándose concretamente en la Constitución las materias que pueden ser objeto de esa legislación de principios (...)

En cambio, según el artículo 10 de la Constitución española: «El Estado podrá fijar las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República». Por consiguiente, no hay materia ninguna en la que el Estado español no pueda intervenir mediante una ley de bases, invocando la necesidad de armonizar los intereses locales y el general del Estado.

La Constitución establece únicamente dos limitaciones: 1ª Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la

apreciación previa de esa necesidad. 2ª Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integren las Cortes.

La intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales no puede menos de censurarse, pues no se trata de cuestiones jurídicas, sino de apreciaciones políticas y de oportunidad, que deben ser ajenas a dicho organismo⁹⁰.

Notemos como en este análisis aparece una cierta lógica jurídica del Estado federal. Junto con rasgos estructurales, tales como la existencia de Constituciones en los Estados federados o una concreta fórmula de distribución de competencias, se entiende que en un Estado federal ésta es indisponible para el legislador. En efecto, Santiago Royo destaca como por razones de oportunidad política una mayoría cualificada puede imponerse a la legislación regional. Y difícilmente podría hallarse garantía constitucional si el Tribunal responsable de otorgarla avala la oportunidad política de la medida.

Lecturas de la Constitución de 1978

Por lo visto hasta ahora, parece claro que la opción federal nunca gozó del favor mayoritario de la doctrina del derecho público; por lo menos, desde sus orígenes y hasta el advenimiento del régimen constitucional de 1978. Desde las cátedras universitarias, el federalismo se considera un factor de disgregación, que va en el sentido contrario al ideal de Estado nacional. Un ideal, que, por otra parte, parece mejor servido por la centralización. La República de 1931 busca una solución inédita, ya que en el “Estado integral” el autogobierno regional se presenta como excepción a la centralización general. Ya se sabe que esta fórmula inspiró a los constituyentes de 1978, pero algunos de éstos, a diferencia de sus predecesores de 1931, no manifestaron el rechazo explícito que hallamos en el periodo republicano. Comenzaremos por evocar brevemente la consideración que tuvo la opción federal en los inicios de la democracia actual, por parte de los constituyentes. A continuación describiremos el debate doctrinal y la formación del canon doctrinal del federalismo

cooperativo.

a) El debate constituyente

Cuando en el Congreso se debate el informe de la Ponencia constitucional, se pronuncian en términos federalistas dos diputados catalanes: Heribert Barrera y Anton Canyellas. El primero era diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, aunque no había podido presentarse con sus propias siglas ya que la formación no había sido legalizada aún. Lo hizo en coalición con el Partido del Trabajo, marxista-leninista, con una candidatura llamada Esquerra de Catalunya. Barrera afirma que no es separatista, pero su propuesta recuerda más una confederación que una federación mínimamente ortodoxa. Tras recordar que su lengua es la catalana y su bandera la de Cataluña, dice:

“Quisiera añadir que esto no significa, de ninguna manera, que yo sea separatista, que la mayoría de los catalanes seamos separatistas, que queramos destruir el Estado español.

Consolidado por siglos de Historia, este Estado es hoy, probablemente, necesario y, en todo caso, el formar parte de él lo consideramos perfectamente compatible con nuestros sentimientos y con nuestras aspiraciones de catalanes”.

Sigue con una propuesta de federación que niega la soberanía nacional española:

“El apartado 2 del artículo 1º del anteproyecto dice que la soberanía nacional reside en el pueblo español, cuando habría debido decir, si la Constitución hubiera sido realmente hecha a la medida de España, que para cada una de las naciones de ésta, la soberanía reside en su pueblo, y que estos pueblos, todos ellos separadamente soberanos, se asocian en un Estado común para el mayor beneficio de todos, dando así forma a los sentimientos de fraterna solidaridad que les une. Las libertades de las nacionalidades que el anteproyecto constituye en comunidades autónomas, no deberían ser ni solicitadas ni autorizadas, sino que deberían haber sido reconocidas de entrada como realidades

previas. Y es el Estado el que debería haber visto legitimadas sus funciones a través de cesiones parciales y expresas de soberanía por parte de cada una de las naciones que lo integran⁹¹.

Anton Canyellas, que había obtenido escaño con la Unió del Centre Democràtic i de la Democràcia Cristiana de Catalunya, tiene un planteamiento federalista explícito y digamos que algo más ortodoxo:

“Consideramos la forma federal como la más lógica y enraizada en el ser auténtico de España. Por otra parte, ejemplos tenemos en Europa y América de Estados federales que son modelo de prosperidad y, conviene subrayarlo, de unidad. Una unidad fundada, desde luego, en el respeto, en el trato de igualdad del Estado en relación con las diversas nacionalidades, que, libremente, ceden la parte de su soberanía intrínseca que es precisa para el restablecimiento de la patria común”.

Y, aunque no le gusta “una forma federal de Estado y parte del Estado unitario”, lo acepta por espíritu de consenso y por el progreso que supone el modelo autonómico⁹².

Tras el primer tanteo, vuelve a plantearse el Estado federal en el momento en que se debate el que entonces era el artículo 137.1, y hoy el 145.1: aquél en el que se prohíbe la federación entre Comunidades Autónomas. Francisco Letamendía, diputado de Euzkadiko Ezkerra, enmendó el precepto entendiéndolo que impedía el Estado federal⁹³. Y, en el debate de esa enmienda, intervinieron diversos ponentes constitucionales para decir que no era una Constitución federal la que se estaba debatiendo. Hablaron Fraga Iribarne, Pérez-Llorca, Peces-Barba y Solé Tura; los dos últimos, haciendo la salvedad que su preferencia política era el Estado federal. También habló Roca Junyent, para explicar su abstención: la coalición en la que había sido elegido la formaban Convergència Democràtica de Catalunya, que no era partidaria del federalismo, y el Partit Socialista de Catalunya (Reagrupament), que sí abogaba por un Estado federal. Fraga, por su parte, desplegó su característica erudición para reiterar la tesis según la cual el federalismo no es deseable porque desune:

“Es evidente que el criterio federalista que se propone como única alternativa al Estado unitario o centralista no está así por lo menos reconocido en los libros usuales de Derecho político, que admiten una serie de variantes intermedias y distintas, como es, por ejemplo, el Estado regional, que entiendo yo que es el que se quiso construir en el año 1931 y el que se quiere construir ahora. Sobre ese tema, por tanto, no contestaré, aunque yo entiendo que el federalismo es un sistema perfectamente respetable. Es también perfectamente cierto que funciona razonablemente bien en otros países, como en Alemania y en Estados Unidos. Lo que hay sí que recordar también es que en estos países el federalismo, como su nombre indica, fue un proceso para unir cosas que estaban desunidas, para pasar de las colonias muy mal unidas por los artículos de la confederación, como dice el más famoso preámbulo, a una más perfecta unión, como fue en Alemania para toda aquella pulverización que salió de los tratados de Westfalia de 1713 convirtiéndose en algo parecido a una nación integrada federalmente. En cambio, en los países iberoamericanos el federalismo se ha usado para dividir lo que ya estaba unido, experiencia que por cierto hizo España con muy poca brillantez, con tragedia espantosa en la Primera República, de 1873 a 1874...”⁹⁴.

Resulta interesante comprobar como el temor a que el federalismo potenciara los riesgos de disgregación estaba vigente veinte años más tarde. En 2003 decía Garrido Falla que

“con el Estado de las Autonomías –aunque desde el punto de las competencias de nuestras Comunidades Autónomas se haya ido mucho más lejos que en las competencias de algunos Estados Federales– no estamos desde el punto de vista jurídico ante un Estado Federal.

Y al llegar a este punto, creo oportuno hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, no es indiferente la terminología: la palabra «*federal*» no es mero *flatus voci*, sino que está llena de

significado. Durante la guerra de secesión de los EE.UU., los secesionistas eran los confederados, mientras que los *federales* defendían la «*unión de la Federación*». En segundo lugar, cuando se nos presentan los ejemplos de los EE.UU. o de la Alemania Federal (incluso comparando las competencias de los *Länder* con las de nuestras Comunidades Autónomas), creo que se trata de ejemplos desafortunados. En ambos países el concepto de nación (la nación alemana o la americana) está por encima de su fragmentación en Estados, mientras que en España es la idea nacional la que se cuestiona. O dicho de otro modo: lo que hay allí es una nación multiestatal, mientras que lo que los españoles discutimos es un *Estado plurinacional*. La cosa es bien distinta. En fin, nunca debe despreciarse *la magia de las palabras*: la consagración constitucional del *federalismo* abriría a mi juicio un inquietante horizonte⁹⁵.

b) La caracterización del modelo autonómico en la doctrina española y el derecho comparado⁹⁶

Optando por la fórmula autonómica, inspirada en el modelo de 1931, se descartaba el Estado federal. Y, además, se planteaba un problema para los estudiosos del derecho comparado y del federalismo. Ante la técnica de distribución de competencias que nuestra Constitución enmarca, pero no completa, un profesor de derecho constitucional⁹⁷ tuvo, hace más de veinte años, la feliz idea de evocar las *Cartas persas* de Montesquieu. El recurso literario que empleó en 1721 el padre de la política comparada era utilizado con ingenio para subrayar un dato jurídico evidente: del texto de nuestra Constitución no se deriva la creación de un modelo de distribución territorial del poder con la entrada en vigor de la misma. Nuestra norma suprema permite la formación de un Estado compuesto, pero no lo crea. Como es bien sabido, la “Constitución territorial” hay que buscarla en el propio texto de 1978, para seguir con los Estatutos de autonomía que de ella derivan y las demás leyes que regulan la distribución de competencias. El artículo 28 de la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional viene a fijar el rango casi constitucional de esa normativa.

Indudablemente, se trata de una estructura territorial compleja, que no nace inmediatamente con la Constitución y que ésta no identifica de modo explícito. Probablemente por eso, la doctrina ha encontrado en el debate acerca de la naturaleza del Estado un campo de trabajo muy prometedor. En 1981, ya se habían utilizado las siguientes expresiones, recogidas por Gaspar Ariño: “federación imperfecta” (Aurelio Guaita), “federalismo vergonzante” (Alejandro Nieto), “sistema híbrido de federalismo y regionalismo” (Gil Robles), o “Estado plural cuya estructura puede dilatarse respecto a la pluralidad” (Tierno Galván)⁹⁸. Eso parece demostrar la riqueza del debate, y, quizá también, una cierta perplejidad. Nos interesa, sobre todo, dar cuenta de las posiciones de la doctrina acerca de la interpretación del Estado autonómico en clave federal.

La discusión se planteó ya en los primeros años. Gumersindo Trujillo propuso en 1979 una fórmula novedosa: el Estado “federo-regional”⁹⁹. No tuvo una gran aceptación, aunque la misma generalización de la autonomía se interpretó como “federalismo”, y éste, como medio para diluir la relevancia de las identidades particulares de algunas Comunidades¹⁰⁰. Algunos académicos como Ignacio de Otto sostuvieron, por el contrario, lo que a su juicio son diferencias inasimilables, centradas sobre todo en la configuración de la autonomía del artículo 2 y en las cláusulas del artículo 149.3. A propósito de este último precepto, de Otto expone un argumento que centra con mucha claridad una diferencia: en el Estado federal, son nulas las normas que se dictan fuera de sus competencias; en el Estado de las autonomías, “la competencia normadora del Estado no tiene límites; es una competencia general (...) allí donde tenga competencia la Comunidad Autónoma, la norma estatal –que es válida– tendrá una vigencia de segundo grado”¹⁰¹. En algún caso, la diferencia se mantenía partiendo de que el Estado federal se forma por agregación de Estados previamente independientes, como en el caso de Manuel Clavero Arévalo¹⁰². No falta quien, además de sostener que el Estado autonómico es inasimilable tanto al modelo regional como al federal, insiste en la idea

de Estado nacional. Afirma Rodríguez-Arana:

“En este contexto, es necesario recordar que el Estado autonómico no deja de ser una variante concreta del Estado nacional cuya estructura y supuestos esenciales continúa respetando. Ello es así ya que por encima de las apariencias que acompañan a su organización descentralizada, persiste el mismo Estado nacional”¹⁰³.

Finalmente, otro sector de profesores de derecho público defendió la tesis de que los perfiles entre el Estado federal y el modelo autonómico se difuminaban. En esta posición, de modo temprano, se ubicó Muñoz Machado, quien en 1982 decía: “se ha producido una aproximación tan notable entre los sistemas federales modernos y algunas fórmulas organizativas llamadas regionalistas, que se hace cada vez más difícil, en la forma y en el fondo, distinguir entre unos y otros, y aún más teorizar sobre los mismos como si constituyeran formas de Estado distintas y claramente diversificadas”¹⁰⁴. Sólo seis años más tarde, García de Enterría consideraba certificado por el Tribunal Constitucional el carácter federal del Estado autonómico:

“Resulta claro que ese «sistema general» descubierto por el Tribunal Constitucional como base de toda la estructura es, precisamente, un sistema federal, que se obtiene de la interpretación de la Constitución y de los Estatutos, como es obligado, pero que tiene constantemente en cuenta los conceptos, los criterios y la jurisprudencia de los grandes sistemas federales hoy en funcionamiento –sobre todo de los europeos”¹⁰⁵.

Más adelante nos ocuparemos de la visión del profesor García de Enterría acerca del federalismo. Ahora será mejor tomar una perspectiva más general, para entender mejor los términos del debate. Para ello, nos será útil una de las obras que han sido más influyentes en la universidad española. Nos referimos a *Derecho constitucional comparado* de Manuel García-Pelayo. Publicada por primera vez en 1950, se lanzaron siete ediciones hasta 1961; ya en democracia, se reeditó en 1984. Este autor propone dos criterios distintivos que pueden diferenciar el Estado federal

del Estado regional. En esta categoría sitúa al Estado integral de la II República, modelo antecesor, como sabemos, del actual Estado de las autonomías. Las notas son las siguientes:

“1ª Los Estados miembros poseen autonomía constitucional, de modo que, dentro de las condiciones impuestas por la constitución federal, pueden establecer y reformar sus constituciones sin intervenciones del poder central. En cambio, los Estatutos de las regiones autónomas son establecidos, o cuando menos aprobados, por el poder central, y, en todo caso, tienen la naturaleza jurídica de leyes de este poder.

2ª Los Estados miembros participan en la formación de la voluntad de la federación a través de la Cámara Federal y de su intervención en la reforma de la constitución”¹⁰⁶.

La obra de García-Pelayo es una referencia obligada, y aún valiosa, en el derecho constitucional comparado. Su riguroso análisis de 1961, sin embargo, no podía tener en cuenta el sistema establecido por la Constitución de 1978, aunque se escuchan sus ecos en la definición que en 1993 propuso el Ministerio para las Administraciones Públicas:

“Estado Federal

Es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de Derecho Interno, es decir, de Derecho Constitucional, y mediante la cual su Super-Estado se superpone a los Estados Asociados (Hauriou).

Junto a la unidad política central coexiste un conjunto de unidades regionales: los Estados miembros o Estados federados, que poseen un poder político propio que se manifiesta a través de una legislación, un gobierno y una jurisdicción propios. Cada Estado tiene una Constitución propia, independientemente de la existencia de una Constitución Federal común.

El Estado Federal supone el equilibrio entre los principios de autonomía y participación. El principio de autonomía supone que los Estados federados conservan dentro de la Federación su propia organización legislativa, gubernativo-administrativa y

jurisdiccional. El principio de participación exige que estos Entes tengan determinados fines y actividades comunes cuya consecución se encarga a la Federación”¹⁰⁷.

Desde su entrada en vigor, el desarrollo del Estado de las autonomías y su estabilidad han convertido a España en un caso que muchos estudiosos extranjeros integran en sus análisis comparativos. En el campo de los estudios politológicos, parece obvio que no se considera que el caso español sea tan específico como para no poder integrarlo en el mismo plano que países cuya condición de federaciones nadie discute¹⁰⁸. Con todo, cabe formular una reserva si se entiende que el derecho constitucional comparado no tiene por qué asumir ni los resultados ni el método de la ciencia política. Así, de acuerdo con una importante corriente de la ciencia política, los ordenamientos constitucionales se refieren a la elaboración de políticas públicas. Desde una perspectiva politológica que atiende al sistema político en su conjunto, debe atenderse también a los efectos de las políticas públicas, y eso escapa a las tareas habituales del derecho constitucional¹⁰⁹. Sin embargo, si el derecho constitucional comparado reivindica una perspectiva propia sobre la misma realidad social que estudia la ciencia política, se plantea inevitablemente el problema del objeto de análisis. Para ello, a nuestro entender, debe tomarse en cuenta el ordenamiento constitucional del país que se analice. El ordenamiento constitucional incluye la regulación de las materias que consideramos propias de la constitución; para el caso que nos ocupa, la distribución territorial del poder político. No se limita, pues al documento constitucional en sentido estricto, y ni siquiera requiere la existencia del mismo: se puede hablar del ordenamiento constitucional del Reino Unido, a pesar de que carezca de una “Constitución” recogida en un documento único.

En la tradición de nuestra cultura jurídico-constitucional, la indagación acerca del ordenamiento constitucional de la distribución territorial del poder es una parte del estudio de las “formas de Estado”. Influyó mucho la obra *Teoría general del Estado*, de Georg Jellinek, dada a conocer en España por Fernando de los Ríos¹¹⁰. Aunque en este trabajo el apartado

relativo a las “formas del Estado” trata de la monarquía y la república, su consideración de los elementos del Estado (poder, población y territorio) ha servido para establecer diversas clasificaciones. La relación entre poder y población ha podido ser utilizada para tomar en cuenta la relación entre gobernantes y gobernados, así como se han tenido en cuenta las modalidades de distribución territorial del poder¹¹¹. Esa distribución territorial del poder es la función que pretende cumplir el sector del ordenamiento que estamos tomando en consideración¹¹². Para Giuseppe de Vergottini, la función es precisamente el punto de partida de cualquier análisis comparado: el *tertium comparationis*, y sólo es comparable lo que responde a la misma función¹¹³.

Con ese marco de referencia parece posible un análisis comparado entre países cuyos ordenamientos constitucionales establecen fórmulas de las que resulta la autonomía de entes territoriales. Se habría delimitado así un ámbito de reflexión en la que quedarían fuera aquellos países en los que no se da esta característica. No se busca descubrir ninguna “naturaleza jurídica” que vaya más allá de la referencia al ordenamiento y que permita descubrir el referente comparativo que acreditaría lo coherente de nuestra clasificación¹¹⁴. Al margen de problemas epistemológicos, hay que admitir que la doctrina no ha llegado a un acuerdo en cuanto a los rasgos definitorios del modelo de “Estado federal”. El peso de la experiencia federal de los Estados Unidos de América es ineludible para el derecho constitucional comparado. Las notas que integran cualquier modelo de Estado federal siempre habrán de poder aplicarse al sistema estadounidense. En cambio, las notas que lo configuran y que se utilizan como referente comparativo no pueden aplicarse a todos los demás sistemas cuya condición federal se explicita en su Constitución. Sin ningún ánimo de exhaustividad, recordemos que Suiza es formalmente una “Confederación”; que el Senado canadiense no representa a las provincias o que en Alemania los *Länder* no participan directamente en la reforma constitucional. Cuando hay que hacer tantas excepciones y matices, habrá que convenir que no se ha acertado en la formulación del referente comparativo. Parece, pues, que hay que intentar

establecerlo de un modo distinto. Teniendo en cuenta la importancia de la distribución territorial del poder, nos atrevemos a sugerir que se considere seriamente el abandono del adjetivo “federal” en el vocabulario usado para presentar las diversas formas de Estado. Y no hay que inventar ningún término nuevo; entre otras posibilidades, el de “Estados compuestos” tiene una larga tradición¹¹⁵. Lo “federal” de un Estado termina siendo entendido, en la práctica, como el grado de aproximación de su ordenamiento constitucional al de los Estados Unidos, el Estado federal por antonomasia. Se cae en el error acerca del que advirtió Jellinek: siendo necesaria para las ciencias sociales la construcción de “tipos”, hay que evitar elaborar un “tipo ideal” entendido como la expresión más perfecta del género¹¹⁶. La determinación de los fenómenos típicos en los Estados, debe hacerse mediante la comparación de casos particulares, en su organización y funciones. Evidentemente, la denominación no es el aspecto más importante en esta materia, pero no cabe duda de que es muy necesario disponer de una terminología clara para un análisis riguroso.

La función relevante para esta indagación es la distribución territorial del poder, pero lo que caracteriza el análisis jurídico es, naturalmente, su aplicación al ordenamiento. En el caso que nos ocupa, el derecho constitucional comparado atiende a los rasgos comunes de los ordenamientos constitucionales, y hay una distinción, destacada por Pizzorrusso, que parece determinante. El profesor de Pisa atiende al carácter unitario o plural del sistema de fuentes, y, en el caso que nos ocupa toma en consideración el pluralismo de ámbito territorial, como subcategoría del Estado “pluralista”. En los Estados definidos por el pluralismo territorial pueden situarse, indistintamente el Estado “federal” o el “regional”¹¹⁷.

Apuntemos, para finalizar, que desde el punto de vista de la aplicación del ordenamiento se planteó por Juan García Cotarelo una diferencia esencial entre el modelo autonómico y el modelo federal,

“consistente en el carácter restrictivo con el que el ordenamiento constitucional autonómico regula la legitimación de las CC.AA. para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y

disposiciones estatales y, a la ausencia de toda legitimación por parte de las CC.AA., cuando las leyes o disposiciones son normas generales”¹¹⁸.

Tenemos que discrepar de esa tesis, ya que, a nuestro entender, parte de la dudosa constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en el desarrollo que efectúa del artículo 162.1.a de la Constitución, que dice que están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad: “El Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”. Notemos que el “en su caso” se refiere a las Asambleas autonómicas.

Cuando se trata de interponer recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas, el párrafo 1 del artículo 31 de la LOTC no menciona ni a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas ni a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Ambos órganos autonómicos aparecen en el párrafo 2, cuando dice la LOTC:

“Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley del Estado *que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto”.
[El subrayado es nuestro]

Hubiera sido admisible, desde el punto de vista constitucional, que se restringiera la posibilidad de que las Asambleas autonómicas interpusieran recursos de inconstitucionalidad; la expresión “en su caso”, que aparece en el artículo 162.1.a de la Constitución, parece remitir al legislador la determinación de los casos en los que la Asamblea podrá plantear el mencionado recurso. Ahora bien, “en su caso” de ninguna manera puede referirse a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado finalmente una interpretación flexible a la exigencia de que “puedan

afectar a su propio ámbito de autonomía” las normas con rango de Ley para que los gobiernos o las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan impugnarlas (por ejemplo, la STC 199/1987, de 16 de diciembre). Pero con ello no se subsana, a nuestro juicio, la inconstitucionalidad de la restricción que se refiere a los ejecutivos autonómicos.

c) El canon del federalismo cooperativo

En las páginas anteriores hemos descrito el punto de vista de la doctrina académica acerca del federalismo. Hemos visto como, a pesar de la propuesta de Marchena, la historia constitucional española comienza rechazando la opción federal. Y como la inmensa mayoría del derecho público del siglo XIX sostiene que es un modelo inconveniente para España; en muchos casos, sin tomarse la molestia de presentar una descripción mínimamente rigurosa de lo que es una Constitución federal. Además, al rechazo de la opción federal se le acompaña el elogio de la centralización y la defensa del Estado nacional. Al hilo del debate del modelo de “Estado integral” de la Constitución de 1931, observamos como el tratamiento del modelo federal se hace con mayor rigor jurídico. Sin embargo, parece una opción obsoleta. Por todo ello, llama poderosamente la atención el que la doctrina contemporánea más influyente se convierta en propagandista del modelo federal, en su versión cooperativa. A menudo lo hace presentando esta variante del federalismo como el punto final de la evolución de la historia de la distribución territorial del poder, que elimina el llamado federalismo dual en el que la jurisprudencia ampara el carácter exclusivo de las competencias de los Estados miembros. Pues bien, parece que hay vida después del federalismo cooperativo: recomendamos el trabajo de Ballbé y Martínez *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*¹¹⁹. Las sentencias *New York v. United States* 505 U.S. 144 (1992) y *Printz v. United States* 521 U.S. 898 (1997) son fundamentales a este respecto, aunque la extensión de la llamada cláusula de comercio a la legislación estatal en *Gonzales v. Raich* 545 U.S (2005) represente un severo frenazo a la vuelta del federalismo dual.

La doctrina española que tanto insiste en el federalismo cooperativo no suele interpretar el ordenamiento constitucional de la autonomía como equiparable en todo al de un Estado federal. Más bien mantiene que la distribución territorial del poder de nuestro país debe evolucionar de acuerdo con las pautas de esa variante del federalismo. Y no siempre distinguimos con claridad entre el análisis del ordenamiento existente y la expresión de las preferencias acerca de su orientación. En cualquier caso, y como es natural, las coyunturas políticas explican en parte el desarrollo de esa corriente doctrinal, y muy señaladamente el dato histórico de la progresiva generalización del modelo autonómico a partir de 1981.

El cambio político que experimentó España fue muy importante, y un grupo de altos funcionarios creyó ver en el federalismo la solución a los problemas que generaba la transformación. Con el *copyright* a nombre de la “Asociación Española de Administración Pública” eligieron como pseudónimo el de “Javier de Burgos”; curiosa elección, nos parece, para publicar un libro con el título *España: por un Estado federal*¹²⁰. Puede ser útil que nos detengamos en esta obra, porque de modo sintético presenta la percepción que se tenía en un sector de la Administración de la doctrina del federalismo cooperativo. También porque en un tono algo prepotente se juzgan anacrónicas y obsoletas las tesis distintas de las que a ellos les parecen correctas. Y también, lo admitimos, por el gusto de señalar una estupenda coincidencia: el uso de la expresión “Cortes españolas”, que coincide con la terminología franquista, para referirse a las Cortes Generales de la democracia.

En este texto, se mantiene que: “los Estados federales y Confederales han organizado unas potestades centrales convirtiendo, mediante una larga y sostenida acción constitucional, las iniciales competencias exclusivas de los Estados miembros en competencias concurrentes en las que el poder central prima sobre el regional”¹²¹.

No podemos extendernos el concepto de “Estado confederal”, que podría obligar a revisar algunas ideas muy extendidas acerca de la compatibilidad entre la idea de Estado y el concepto de Confederación. Lo que vale la pena es considerar el rosario de propuestas de reforma

constitucional que proponen:

“A nuestro juicio, el objeto *mínimo* de la revisión sería el siguiente:
a) Dotar a las Cortes Españolas de una *facultad superior ordenadora* de las distintas normativas autonómicas. b) Dotar al Estado de mecanismos institucionales de *coordinación* y participación, mecanismos que, a nuestro entender, no ostenta u ostenta en casos y términos muy excepcionales y condicionados. Tales potestades centrales de coordinación y participación, que constituyen el ABC del federalismo, pueden organizarse a través del común de las Comunidades Autónomas y no necesariamente a través de órganos federales. c) La posibilidad de suspender los acuerdos comunitarios antes de que entren en vigor a fin de que las Cámaras nacionales puedan invalidarlo si atentan contra el interés nacional, como sucede en el Estado italiano, y d) La garantía de una educación y una formación cultural común mínima para los españoles, garantía que aún sería posible, sin necesidad de una revisión constitucional, si se mantuvieran unos Cuerpos Nacionales docentes a nivel de educación primaria y secundaria, formados y seleccionados a través de un procedimiento común. (...) Se trata, por tanto, de introducir unos mecanismos que posibiliten una política nacional y aun una integración social de los españoles básica”¹²².

En este modelo, que sorprendentemente se considera federal, resulta que el autogobierno de las Comunidades autónomas queda suspendido según el criterio de las Cortes Generales. Y sólo este modelo, alguno de cuyos rasgos es “el ABC del federalismo”, permite una política “nacional” y “la integración social básica de los españoles”.

La referencia de los autores es Eduardo García de Enterría, quien “ha propiciado una corrección interpretativa del Estado de las Autonomías que conlleve a un moderno *Estado Federal Cooperativo*. *Federalizar* antes de que se disgregue la nación. Esta es la solución”¹²³. Y, en efecto, parece claro que Eduardo García de Enterría ha sido el más notable promotor del modelo del federalismo cooperativo. El ilustre administrativista, maestro del

derecho público en España, se manifiesta en 1954 en términos muy favorables hacia la centralización:

“Si en concreto se piensa no ya en las técnicas administrativas formales, sino en ciertas directivas políticas que transcurren entre las mismas, y en particular en las de centralización y autonomía territorial, por ejemplo, entonces, ya en un terreno más circunscrito, permítaseme afirmar calurosamente que somos deudores al siglo XIX de una permanente gratitud por haber consumado el proceso de centralización que impidió la definitiva desintegración de nuestra patria, y sobre el cual pudo montarse la vida civil que aún disfrutamos. Sólo apoyados sobre este vasto proceso centralizador, que es una ganancia definitiva de nuestra historia, y que por su trascendencia pudo justificar eventuales sacrificios que en sí mismos hubiesen sido innecesarios, podemos hoy plantearnos –romántica o políticamente– el tema de una posible descentralización”¹²⁴.

Posiblemente era algo complicado plantear en España, en 1954, la descentralización desde el punto de vista político; tal vez menos desde el punto de vista romántico. En cualquier caso, en plena transición, García de Enterría publica una serie de artículos en *El País* en los que afirma de modo contundente: “Hay que comenzar con una afirmación simple y sin equívocos: para España una fórmula regionalista directa y resuelta parece absolutamente inexcusable”¹²⁵.

De la genérica “fórmula regionalista” de 1976 se pasará al federalismo: “La fórmula federal declarada, que remite toda la configuración del sistema a la constitución sin perjuicio de sus complementos remitidos a los Estados miembros, somos cada vez más quienes la consideramos bastante superior a la adoptada por nuestra constitución, así como el inevitable punto de llegada del sistema en un plazo no muy lejano”¹²⁶. Más concretamente, será el más conocido impulsor del federalismo cooperativo. Una de las obras de referencia para García de Enterría, junto con el *Staatsrecht* de Klaus Stern, es la que se publica en Estados Unidos, escrita por Michael Reagan y John Sanzone:

*The New Federalism*¹²⁷. Este último libro, también repetidamente citado por Eliseo Aja¹²⁸, contiene el párrafo que marca el punto de vista que defiende García de Enterría, quien lo considera “un libro clave de esta nueva tendencia”:

“Federalism –old style– is dead. Yet federalism –new style– is alive and well and living in the United States. Its name is *intergovernmental relations*.

Old-style federalism is a legal concept, emphasizing a constitutional division of authority and functions between a national government and state governments, with both levels having received their powers independently of each other from a third source –the people. New-style federalism is a political and pragmatic concept, stressing the actual interdependence and sharing of functions between Washington and the states and focusing the leverage that each actor is able to exert on the other”¹²⁹.

Para cualquiera que recuerde la posición de García de Enterría en los debates epistemológicos acerca del método jurídico en derecho constitucional, y su exigencia de diferenciación respecto a las ciencias sociales¹³⁰, resulta del todo chocante su deferencia hacia un planteamiento de este género. El “old-style federalism” es presentado como un concepto jurídico y el “new-style federalism” como concepto político y pragmático. Adiós derecho y normatividad; adelante política y pragmatismo. No deja de ser algo irritante aceptar esta tesis de quien se batió por la separación entre los enfoques jurídicos y politológicos. Pero es que, además, resulta que reivindicar el valor normativo de la distribución territorial del poder que efectúa el ordenamiento constitucional es algo anticuado. No negamos la relevancia de la realidad política. Al contrario: modestamente hemos sostenido que el derecho constitucional es una ciencia social¹³¹. Sin embargo, una cosa es el comportamiento y otra el dato normativo, que pertenece a la misma realidad, y que ni el politólogo debe despreciar por irrelevante ni el jurista premiárselo con el certificado de defunción de la dimensión jurídica del federalismo.

De hecho, el “New Federalism” de Reagan-Sanzone no era tan “new” en 1972. El contraste entre viejo y nuevo federalismo se hacía en 1938, en Estados Unidos, en un simposio que convencionalmente se considera el nacimiento del federalismo cooperativo. Y hay que decir que se formulaba integrando en el análisis la dimensión jurídica. Porque lo viejo y lo nuevo en el federalismo no eran, respectivamente, el enfoque normativo o el pragmático. Lo viejo era la compartimentación estanca de los distintos niveles de gobierno, y lo nuevo la cooperación; en ambos casos, cabía la reflexión jurídica¹³². Si el federalismo cooperativo pudo desarrollarse, fue porque la cooperación y los estados fue considerada constitucional, aunque naciera como “a sort informal give and take, with no legal necessity for its existency or formalized plan for its development”¹³³.

Aunque hoy formulamos críticas a la distorsión del análisis, en los años ochenta el federalismo cooperativo se convirtió en un campo de investigación muy visitado del que se quiso extraer el modelo de distribución territorial del poder al que España debía aproximarse. Pérez Moreno decía en 1980: “El efecto de conjunción eficaz que en la fórmula política nítida del «Estado federal» ha impuesto en nuestro tiempo la clave interpretativa del «federalismo cooperativo», está garantizado en la fórmula política del estado unitario de las autonomías que dibuja –si se quiere abstractamente– la vigente Constitución española, con ese sistema de autonomías territoriales”¹³⁴.

Había, desde luego, razones para buscar inspiración en el federalismo cooperativo, por la importancia que tienen las relaciones intergubernamentales en los Estados compuestos y que hace veinticinco años comenzaban a apuntar en España. Ahora bien, se percibe que uno de los puntos de interés era que ese modelo representaba poca pérdida de poder para el Estado central. De Simón Tobalina afirmaba: “El federalismo –un federalismo moderno muy moderado, muy cooperativo y compatible con un Estado central vigoroso– está recuperando últimamente su prestigio”¹³⁵. Se acomodaba mejor a la inercia centralista un modelo de federalismo “moderado” compatible con un “Estado central vigoroso”. Y el referente más habitual fue el federalismo alemán. Una de las primeras

investigaciones publicadas sobre ese tema fue la de Jiménez-Blanco, quien en sus conclusiones afirmaba que para estudiar las relaciones de funcionamiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas tomaba “como modelo el federalismo alemán, del que decía que “se caracteriza por responder a los rasgos del «federalismo de ejecución» y del «federalismo cooperativo». Por el primero, la división de competencias se realiza en lo esencial por funciones (legislación y ejecución) y no por materias y, por el segundo, la participación y la concurrencia de las instancias públicas priman sobre la separación”¹³⁶.

Enoch Albertí publicó poco después dos trabajos sobre la materia. El primero era el apartado titulado “La evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas” en el manual *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*¹³⁷. En estas breves páginas, que posiblemente son la mejor introducción a las líneas esenciales del federalismo cooperativo, destaca su carácter concertado:

“El hecho de que las materias objeto del poder estatal sobrepasen a menudo el ámbito y el interés puramente regional no se traduce necesariamente en una asunción de la correspondiente competencia por parte del poder central. Más bien se produce, junto a un inevitable grado de centralización, ya examinado, una *concertación* de los poderes de las diversas instancias estatales afectadas, de modo que se concierta el ejercicio de sus propias y respectivas competencias en la materia para abordar conjuntamente problemas de común interés. En esta actitud consiste la vía de la cooperación federal, sobre la que discurre en gran parte la evolución moderna de los regímenes federales sin excepción. De ella nace un nuevo tipo de relación entre las diversas instancias territoriales del poder estatal, que llamamos relación cooperativa, y cuyo desarrollo y generalización da lugar al hoy ya comúnmente denominado *federalismo cooperativo*”¹³⁸.

A nuestro juicio, Albertí traza dos rasgos importantes. El primero es que la cooperación es ejercicio concertado de competencias propias de cada nivel de gobierno, y no ese carácter propio que se banaliza como

legalismo sin importancia. El segundo, es que la concertación presupone una “actitud”; una disposición política favorable. Eso nos parece fundamental cuando se propone la aclimatación del federalismo cooperativo en nuestro país, cruzado por nacionalismos hostiles. Carl Friedrich, un clásico en la teoría del federalismo, termina de este modo una reflexión acerca de la relación entre federalismo y nacionalismo:

“Federalism, by providing channels for intergroup communication, by delaying precipitate action and offering a stage for intergroup compromise, seems to be one of the political instrumentalities for negotiating the problem of a divided loyalty, by affording both integrative and differentiating forces some room to operate in.

In succesful federal regimes there develops in time something that has been called the «federal spirit» or the «federal behavior». It is a highly pragmatic kind of political conduct, which avoids all insistence upon «agreement on fundamentals» and similar forms of doctrinary rigidity. Such behavior proceeds in the spirit of compromise and accomodation. It is molded by the knowledge that there are many rooms in a house that federalism builds”¹³⁹.

El espíritu de compromiso y de acomodación, o, si se prefiere, de consenso, tuvieron su peso en la estructuración constitucional de las autonomías territoriales. Se permitió que cupieran “habitaciones” distintas tomando los planos de la Constitución de 1931. Sin embargo, para el desarrollo de tal edificio, ya hemos visto que se proponía el modelo alemán.

Albertí publicó un libro que sigue siendo un texto de referencia para el estudio del federalismo germano: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*¹⁴⁰. Partía Albertí en este texto de la convicción que García de Enterría defendía, y Aja mantendría más adelante¹⁴¹: “El federalismo de nuestros días se califica en todas partes con el término clave de *cooperación*”¹⁴². Un grupo de profesores catalanes insistía en esta misma idea en un difundido *Informe sobre las Autonomías* aparecido en 1988:

“Junto a la diversidad política inherente al concepto de autonomía

existe una unidad real política y administrativa que no puede desconocerse. La diversificación de sistemas políticos debe coexistir con la necesaria interrelación de Administraciones públicas que exige la eficacia de un Estado moderno. Es decir, si por un lado debe defenderse el pluralismo político consistente en reconocer autonomía a 17 Comunidades Autónomas, por otra parte debe admitirse la necesidad creciente de una actuación conjunta de las Administraciones públicas, estatal y de las Comunidades Autónomas, para la gestión de los respectivos cometidos. La solución a esta contradicción depende del acierto en conseguir al mismo tiempo el mayor pluralismo y la mayor eficacia posibles. El modelo del federalismo cooperativo que se ha impuesto en Alemania, Suiza y Estados Unidos proporciona técnicas y orientaciones para conseguir a la vez el pluralismo y la colaboración”¹⁴³.

Ahora bien, la relación entre el federalismo cooperativo y el pluralismo no es fácil. Tengamos en cuenta lo que decía Albertí de la tendencia uniformizadora del federalismo alemán contemporáneo:

“La desaparición histórica de los *Länder* y su recreación artificial constituye sin duda una importante causa de debilitamiento de la diferenciación y el pluralismo, del mantenimiento de la personalidad propia de las diversas comunidades histórico-políticas, culturales y sociales, y en definitiva de la conciencia de pertenencia a una colectividad diferenciada, respecto de la cual el federalismo se presenta como medio de garantía de supervivencia. (...)

El régimen federal actual se halla sometido a una intensa presión uniformizadora, que exige un tratamiento unitario de los principales sectores y materias objeto de la actuación estatal, que se compagina mal, en principio, con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos”¹⁴⁴.

Albertí destacaba algo que nos parece importante: el federalismo, en

Alemania, pierde sentido como garantía de supervivencia de colectividades con sentimientos de identidad diferenciada. Sin embargo, creemos evidente que el Estado autonómico, sean cuales sean sus matices federales, se explica en España porque desde algunas de sus nacionalidades se propició que la Constitución acogiera fórmulas de reconocimiento y de autogobierno. Por eso nos extraña sobremanera que se elogiara tanto el tipo de federalismo que va en un sentido centralizador, y que, en segundo lugar, queda al margen del sentido político originario de la distribución territorial del poder que se impone a partir de 1978. Lo primero era clarísimo en los orígenes de la idea misma de federalismo cooperativo. Basta ver la obra de George Benson *The New Centralization. A Study of Intergovernmental Relationships in the United States*¹⁴⁵. Y no faltó quien llamara la atención sobre este punto, como González Encinar:

“Ésa es la filosofía que ha echado raíces en el poder central, la del llamado «federalismo cooperativo», «federalismo como *partnership*», «federalismo coordinado» o «*intergovernmental relations*». Ése es el sentido en el que se ha querido evolucionar en los últimos años, sobradamente conocido, lo que nos excusa de prestarle mayor atención.

(...)

Sea cualquiera el juicio que el federalismo cooperativo nos merezca, el hecho es –y, como tal, conviene retenerlo– que las fuerzas políticas mayoritarias creen haber descubierto en las técnicas del federalismo cooperativo la panacea, la solución para la mayor parte de los problemas de nuestro sistema de descentralización. Que el federalismo cooperativo, además de una forma «moderna» de descentralización, pueda ser también, la forma que toma la centralización en algunos modernos Estados federales es algo que la opinión mayoritaria en la doctrina española ignora o pretende ignorar¹⁴⁶.

La falta de consideración de la diversidad identitaria, también es significativa. Si el federalismo cooperativo sigue teniendo mucho crédito en nuestro derecho público, la ciencia política de nuestro país analiza desde

hace tiempo la relación entre federalismo y diversidad¹⁴⁷. Parece, sin embargo, que nuestra Constitución cometió un error político: tomar en cuenta el significado de los nacionalismos. Y ese error político tuvo consecuencias jurídicas. Veamos lo que dice García de Enterría, refiriéndose al federalismo cooperativo de Reagan y Sanzone, y a las tesis de Stern, según la cual en la ordenación federal todas las competencias son mixtas:

“Por notorio contraste, cuando esa corriente marca una de las líneas más definidas de la actualidad del tema federal en todo el mundo (y como ejemplo de potenciación del sistema federal mismo y no de su debilitamiento, hay que subrayarlo rotundamente), nuestra Constitución, en cuya redacción es visible la construcción tradicional de los nacionalismos y regionalismos historicistas, se embarcaba en la vieja mitología de las «competencias exclusivas» para cada uno de los dos niveles de gobierno, como reflejan en su dicción literal los básicos artículos 148 y 149. Los redactores de los dos Estatutos hasta ahora aprobados [País Vasco y Cataluña] han reñido toda su batalla alrededor de este concepto clave, que en el ánimo de las fuerzas locales sería la cifra de la autonomía, del mismo modo que en el espíritu de quienes han creído luchar contra la disolución del Estado unas competencias exclusivas en favor de éste serían la garantía imprescindible de su mantenimiento.

Pero es importante notar que por debajo del reconocimiento verbal de esos tecnicismos obsoletos, la realidad, que hace inexcusable el sistema de competencias compartidas, por la inescindibilidad de los problemas colectivos y por su interacción recíproca, ha determinado que tanto en el texto constitucional como en el de los Estatutos tal sistema de participación de las dos instancias de gobierno de unos mismos e indivisibles ciudadanos reaparezca de forma inequívoca, aunque deliberadamente enmascarada, siquiera sea de forma bastante elemental”¹⁴⁸.

Contemplamos aquí como se cruzan dos ideas. La primera, general,

se refiere al federalismo cooperativo, cuyos postulados, según García de Enterría, nuestra Constitución parece ignorar al admitir competencias exclusivas. Es cierto, viene a decirnos, que ese obsoleto concepto puede satisfacer a los autonomistas y a los centralistas, porque asegura a cada uno un ámbito de actuación sin interferencias. Pensamos que, a la vista de las tensiones históricas de nuestro país, esa satisfacción debería ser un punto de encuentro digno de elogio e incluso de garantía, y se nos dice que es “mitología” y que se trata de “tecnicismos obsoletos”. Los matices vienen más adelante: “Parece obvio precisar que no hay exclusividad si hay participación de los dos niveles en la regulación y en la gestión de una determinada materia, ello es obvio, sean cuales sean los términos utilizados por el artículo 149 de la Constitución y por los Estatutos”¹⁴⁹. Es decir, el tecnicismo no siempre es inadecuado; sólo lo es cuando hay participación: dos niveles de gobierno participan en la regulación y la gestión de una materia. Y resulta que a fin de cuentas hay competencias exclusivas; olvidemos lo que se decía acerca de la “dicción literal los básicos artículos 148 y 149”, porque, en relación con la cláusula de prevalencia del apartado 3 de este último precepto dice García de Enterría: “En este texto «exclusiva» asume ya la plenitud de su significado, esto es, única y excluyente de la competencia del Estado, sin comprender, pues, a mi juicio, las competencias convencionalmente calificadas por los Estatutos como exclusivas «sin perjuicio» de la competencia estatal remanente”¹⁵⁰. Esto es, competencias exclusivas, haberlas, las hay.

Por si hubiera alguna duda, basta leer su artículo “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”¹⁵¹, donde no hemos encontrado nada que pueda sugerir que las competencias exclusivas del Estado tengan carácter mitológico. Es más, en la clasificación que propone de las mismas, a partir del art. 149.1 CE, afirma que las facultades correspondientes a algunas de ellas no son en ningún caso susceptibles de transferencia o delegación, a pesar del que el art. 150.2 CE deja abierta la posibilidad atendiendo, de modo genérico, a “su propia naturaleza”:

“En conclusión, en el conjunto de competencias exclusivas del

Estado que se determinan en el artículo 149.1, de la Constitución, ha de verse la concreción del núcleo común de la Nación española que formula el artículo 2º como un principio constitucional básico, de los que dominan la interpretación misma de la norma suprema; la intangibilidad e inseparabilidad de esas competencias de las manos del Estado, que es toda la intención de su calificación constitucional como exclusivas, se presenta así como una derivación de la cláusula de la indisolubilidad e indivisibilidad de la Nación contenida en el artículo 2º¹⁵².

Es notable la relación que se establece entre la unidad de España y lo que los representantes de su pueblo soberano puedan decidir (véanse los arts. 1.2 y 66.1 CE) acerca de facultades correspondientes a competencias del Estado (art. 150.2). Algunas competencias exclusivas del Estado pasan, pues, de la mitología a la intangibilidad.

En relación con el artículo 150.2, se ha señalado por parte de Javier Tajadura que es uno de los preceptos en los que se concreta el principio dispositivo, rasgo caracterizador de la versión del federalismo que adopta nuestra Constitución. Ahora bien, en la medida que representa la apertura permanente de la distribución territorial del poder, conviene fijar el reparto de competencias para enfocar nuestro sistema “desde la perspectiva propia del federalismo cooperativo propio del Estado social y no del federalismo dual, esto es, desde la consideración de la mayor parte de las competencias como compartidas o concurrentes por lo que los instrumentos y mecanismos de cooperación entre el poder central y los poderes territoriales cobran singular relevancia”¹⁵³.

Nos parece que en la doctrina del federalismo cooperativo en España pueden llegar a confundirse lo que es nuestro ordenamiento con lo que se desearía que fuera. Llevan razón quienes señalan como en la realidad se pueden solapar competencias distintas, sea cual sea la distribución de materias y funciones que se haya realizado previamente. Su indefinición no debe impedir que dos niveles de gobierno colaboren, operando conjuntamente con sus respectivos instrumentos normativos para alcanzar un objetivo común. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos avaló esta

tesis en una de las primeras sentencias acerca del federalismo cooperativo, la *Carmichael v. Southern Coal & Coke co.*, 301 U.S. 495 (1937). Nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado que existe en nuestro ordenamiento un “principio de cooperación”, asumiendo lo que dice en su artículo 3.2 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. Esa misma ley, por otra parte, deja en manos del Ministro correspondiente la convocatoria de las conferencias sectoriales en las que se concreta ahora la cooperación entre la administración central y las administraciones autonómicas: “La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia”. (art. 5.4). Esa facultad del Ministro no dejó indiferente a un presidente autonómico, que llegó a decir:

“[Para remediar una situación de relaciones entre las CCAA prácticamente inexistentes sería necesario que] las Conferencias Sectoriales estuvieran regladas y no dependieran del humor del ministro [...] que no fueran una responsabilidad del gobierno central sino de las comunidades autónomas. Si los diecisiete consejeros autonómicos de agricultura se reúnen, cuando lo consideren oportuno que inviten al ministro; por tanto, no tienen que estar pendientes de que el gobierno quiera o no discutir un asunto”¹⁵⁴.

En la medida que la cooperación quede en manos de la iniciativa de una administración, quizá convenga ponderar el grado en que pueda formularse como principio. La STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 19, afirma que dicho “principio”, «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de

organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía» [STC 214/1989, FJ 20.e)]¹⁵⁵. Ahora bien, la mencionada STC 194/2004, sigue diciendo:

“En cuanto a su caracterización, conviene, como primer paso, distinguir el principio de cooperación de la coordinación, a la que antes nos hemos referido. En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Así, hemos dicho que «la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación¹⁵⁶ es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].

El segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar a la cooperación es que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar «la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTC 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20; y 214/1989, FJ 20)» (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12)”.

Estamos, pues, frente a una doctrina que afirma que nuestro ordenamiento incluye el principio de cooperación. Ahora bien, ese principio se aplica a voluntad de los diversos niveles de gobierno, lo que no deja de llamar la atención tratándose de un principio. No es fácil imaginar un principio cuya eficacia depende de la voluntad de quienes están sujetos a él. El principio de cooperación no puede obligar a cooperar, porque no hay obligación de hacerlo; podríamos entenderlo mejor como garantía institucional. La doctrina académica ha definido las garantías

institucionales como “normas que persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas”¹⁵⁷. El desarrollo de este concepto ha tomado como referencia el artículo 137 CE, para proteger, sobre todo, la autonomía local¹⁵⁸. Pensamos que cabe formular una “garantía institucional de la cooperación”. La garantía de que ni el legislador estatal ni el autonómico ejercerán sus facultades normativas en un modo en el que se impida el ejercicio conjunto de las mismas. La garantía institucional de la cooperación sería tanto como la garantía de la existencia de un nivel de gobierno compartido. Un nivel que ni contradice ni priva de legitimidad a los otros dos: el estatal y el autonómico. Y ello porque la cooperación no permite “alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar”.

La doctrina jurisprudencial puede acomodarse así con la doctrina académica. Lo que ésta considera conveniente (la cooperación), el Tribunal Constitucional lo admite como principio, aunque le da la nota de voluntariedad. Y la jurisprudencia constitucional mantiene que la cooperación no altera las competencias.

Conclusión

Los debates doctrinales se despliegan a causa de problemas políticos, para ofrecer desde la Academia pautas para la actuación de los poderes públicos. Parece que así se transmuta lo que es una opción política, tan legítima como otras, en la concreción de la lógica del ordenamiento constitucional. Ahora bien, nos parece un error perder de vista que el ordenamiento constitucional se mueve a impulsos políticos. El modelo territorial español es resultado de la presión autonomista procedente de algunos territorios. Esa obviedad histórica nos viene recordada cotidianamente por la pluralidad de sentimientos identitarios, pero no siempre se ha tenido en cuenta por los profesores de derecho público. En nuestra panorámica del siglo XIX hemos encontrado más de una muestra de su voluntad de contribuir a reducir la diversidad cultural y a encauzar la construcción del Estado nacional español sobre un molde unitario y monolingüe. Y en el siglo XX, cuando se establece el modelo autonómico de la Constitución de 1978, se pretende encajarla en el más

centralizador de todos los federalismos. Como referente, además, esa doctrina busca a dos autores que menosprecian explícitamente la dimensión jurídica del federalismo, a la vez que reprocha a nuestra norma suprema el haber reflejado las aspiraciones de los nacionalismos y regionalismos historicistas.

La crítica al canon del federalismo cooperativo no debe ser entendida como una crítica a la cooperación. Si, modestamente, nos hemos permitido discrepar de indiscutibles maestros del derecho público en su defensa del federalismo cooperativo, ha sido por dos razones. La primera es nuestra reserva ante cualquier afirmación que sostenga que una doctrina es ya definitiva, porque encaja con la fase final de la evolución de un sector de la realidad. Nadie sabe cómo va a evolucionar la política constitucional, y cualquier certeza doctrinal que pretenda fijarla puede quedar desplazada por el curso de los acontecimientos. La segunda razón tiene que ver con la posibilidad de adaptación del federalismo cooperativo a nuestra realidad. La distribución territorial del poder, en España, nace por razones muy distintas a las que explican el federalismo de los Estados Unidos o el de la República Federal Alemana. El federalismo cooperativo de esos dos países puede ser una magnífica receta para sus problemas de eficacia de la actuación de los poderes públicos. Si allí se difuminan los límites entre los niveles competenciales, no ocurre nada serio que pueda afectar a la legitimidad del sistema en su conjunto. En España las cosas son diferentes. La autonomía es un derecho que la Constitución “reconoce y garantiza” (art. 2 CE). Aunque el “reconocimiento” carezca de valor jurídico, evoca la realidad histórica de la reivindicación de autogobierno en algunos territorios. La “garantía”, por otra parte, parece ponerse en duda. No hay garantía jurídica que valga para Reagan y Sanzone: es *old-style federalism*. Tampoco va a servir de mucho cuando se da entender que aquello en lo que se concreta el autogobierno, el abanico de competencias autonómicas, no tiene nunca carácter exclusivo: es “mitología”. La calidad del autogobierno resultante se diluye, porque los mitos no son de este mundo. Pero, por otra parte, el poder de las instituciones centrales del Estado se refuerza, porque ahí sí hay competencias exclusivas. De

acuerdo con el art. 150.2 CE., cabe esperar es la transferencia de “facultades” pero no la titularidad de competencias exclusivas del Estado. La negación del carácter absoluto de las competencias autonómicas, pues, no se ve compensada por las posibilidades del art. 150.2 CE. Parece que se esté propiciando un modelo de distribución territorial del poder en el que el legislador autonómico esté siempre sometido al legislador estatal: a su legislación básica o, en último término, a alguna de sus competencias exclusivas de carácter transversal (por ejemplo, las de los apartados 1º y 13º del art. 149.1 CE).

El respeto al orden competencial no impide la cooperación, porque la exclusividad de una competencia, o de una función normativa, no prohíbe su ejercicio conjunto. El federalismo cooperativo puede funcionar sin necesidad de poner en duda las competencias de cada uno de los niveles de gobierno. Lo que necesita es voluntad de acuerdo, como se desprende de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que recuerda el carácter voluntario de la cooperación. Igualmente, parece imprescindible que esa voluntad pueda ejercerse, por parte de todos, con una mínima seguridad en los respectivos ámbitos de autogobierno. Por suerte, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que la cooperación no puede desdibujar las competencias.

La buena doctrina constitucional es la que sabe ver los impulsos políticos y, cuando es posible y oportuno, buscarles un lugar en el sistema normativo. No es cuestión de decir “sí” a todo; basta con estar dispuesto a escuchar y a ayudar. Desoír a quienes invocan el peso de la historia y despreciar su fuerza en los comportamientos políticos del presente no es signo de rigor jurídico. Tampoco presta servicio la interpretación constitucional que frustra las esperanzas de acomodar las tensiones territoriales; es mala doctrina si no es útil en España, aunque pueda homologarse en Alemania.

A pesar de todo, el federalismo tiene futuro. Tiene ya un pie en el presente de nuestro ordenamiento constitucional: la distribución de competencias, generalizada, está en el bloque de la constitucionalidad, que recibe la garantía del Tribunal Constitucional. Por otra parte, está

pendiente la reforma del Senado para hacer de él una cámara autonómica, pero Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura de 2004, se comprometió a llevarla a cabo. En el caso de que la voluntad popular y sus representantes avalen el intento, la doctrina sabrá estar a la altura de su tarea, si sabe escuchar.

Notas

1. El texto en inglés, Lewis CARROLL: *Through the Looking Glass*. Harmondsworth, Penguin, 1984, p. 100 (la primera edición es de 1871). Una excelente traducción al castellano es la de Jaime de Ojeda, *Alicia a través del espejo*. Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 116. En adelante, respetaremos la ortografía y la tipografía de los textos que citamos. Salvo que se indique otra cosa, todos los subrayados son del texto original.
2. Algunas ideas de este apartado fueron esbozadas en nuestros trabajos “1808-1814. Crisi i refundació constitucional, *L’Avenç*, n. 290, 2004, pp. 13-19, y “Un balanç federalista de l’Estat autonòmic”, *FRC. Revista de debat polític*, n. 8, 2004, pp. 95-107.
3. HAMILTON, John C.: “Historical notice” en HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.: *The Federalist*. Filadelfia, J.B. Lippicott & Co., 1877, pp. IX-CLXV, p. LXXXVIII. Sobre el interés de Talleyrand por *El Federalista*, véase Sir Heny MAINE: *Popular Government*. Indianápolis, Liberty Fund, 1975, p. 205. Dice Gustavo R. VELASCO: “Prólogo”, en HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.: *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974 (1ª edición 1943), pp. VII-XXIV, en relación con la difusión de la obra en la América hispanohablante, que “Más verosímil resulta suponer que *El Federalista* haya sido conocido en francés, a través de la versión de 1792, que como es sabido tuvo una gran difusión, de su reimpresión el mismo año o de la segunda edición de 1795...”, p. XVI.
4. En MOREL-FATIO, Alfred: “José Marchena et la propagande révolutionnaire en Espagne en 1792 et 1793”, *Revue historique*, Tomo XLIV, 1890, pp. 72-87 (p. 79). El adjetivo “federative” se corresponde con los usos lingüísticos de la época; deriva de la expresión que Montesquieu emplea en *De l’Esprit des Lois*, Libro IX, Capítulo I. “Fédéral” aparece en 1783; véase BLOCH, Oscar; von WARTBURG, Walter: *Dictionnaire étymologique de la langue française*. París, Presses Universitaires de France, 1991, voces “Fédéral” y “Fédératif” El ministro Brissot era girondino, pero no hay que precipitarse en la suposición, propalada por los jacobinos, de que los girondinos eran perfectos federalistas. Véanse: BRUNOT, Ferdinand: *Histoire de la langue française des origines à nos jours. Tome IX. La Révolution et l’Empire*. París, Librairie Armand Colin,

1967, p. 843; OZOUF, Mona: "Fédéralisme", en FURET, François; OZOUF, Mona (dirs.): *Dictionnaire critique de la Révolution française*. París, Flammarion, 1988, pp. 85-95, y CORNU, Laurence: "«Fédéralistes! Et pourquoi?»", en FURET, François; OZOUF, Mona (dirs.): *La Gironde et les Girondins*. París, Payot, 1991, p. 265-281. Sobre Brissot y su relación con el federalismo de los Estados Unidos, véase MAZZANTI PEPE, Fernanda: *Il nuovo mondo di Brissot. Libertà e istituzioni tra antico regime e rivoluzione*. Turín, Giappichelli, 1996, p. 268-285, y MALANDRINO, Corrado: *Federalismo. Storia, idee, modelli*. Roma, Carocci, 1998, p. 49-50. En CONDORCET [Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marqués de]: *Advertencia a los españoles*, s.l.: Imp. de la Libertad y de la Igualdad, 1793, pp. 5-6 y 11, encontramos el reconocimiento de la diversidad española, escaso olfato propagandístico y ningún sesgo federalista: "El pueblo español es digno de la libertad. Ella es aún el objeto del culto de los catalanes, Aragon suspira tras ella, las montañas en las que Pelayo halló un azilo, no la han perdido nunca. La castilla misma, se acuerda aun de sus cortes y de los esfuerzos del desgraciado padilla. (...) Ya las sociedades, han hecho nacer en España el espíritu publico, que pronto llegará ser el de la libertad: Un intimo afecto de independencia, que ha sobrevivido à las conquistas de veinte pueblos diversos, al despotismo de cien Reyes, anima à los Catalanes, y à los habitantes de las montañas. A los unos ha dado el animo para vencer à fuerza de industria, los obstaculos de la codicia real; à los otros la sabiduria de conservar la pobreza como un dique contra los tiranos".

5. ALCALÁ GALIANO, Antonio: *Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de la reina doña Isabel II, redactada y anotada con arreglo a la que escribió en inglés el doctor Dunham por don Antonio Alcalá Galiano. Con una reseña de los historiadores españoles de más nota por don Juan Donoso Cortés y un discurso sobre la historia de nuestra nación por don Francisco Martínez de la Rosa*. Madrid, Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica, 7 vols. 1844-46, vol. VI, 1845, pp. 27-28.
6. PORTILLO VALDÉS, José María: *Revolución de nación. Los orígenes de la cultura constitucional en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 126. Véase también: AGUIRREZÁBAL, María Jesús; COMELLAS, José Luis: "La conspiración de Picornell (1795) en el contexto de la prerrevolución liberal en España", *Revista de historia contemporánea*, n. 1, 1982, pp. 7-38.
7. DE CAPMANY, Antonio: *Centinela contra franceses*. Sevilla, Imprenta Real, 1810, pp. 91-92, 94. La primera parte de ese texto tiene un llamativo parecido con lo que dice Burke en su extensa crítica a la Revolución francesa: "It is boasted, that the geometrical policy has been adopted, that all local ideas should be sunk, and that the people should no longer be Gascons, Picards, Bretons, Normans, but Frenchmen, with one country, one heart, and one assembly. But instead of being all Frenchmen, the grater likelihood is, that the inhabitants of that region will shortly have no country. No man ever was attached by a sense of pride, partiality, or real affection to a description of square measurement. He never will be glory in belonging to the Chequer, No.

- 71, or to any other badge-ticket". BURKE, Edmund: *Reflections on the Revolution in France*. Harmondsworth, Penguin, 1980 (1ª edición 1790) pp. 314-315. Véase también ÁLVAREZ JUNCO, José: "Capmany y su informe sobre la necesidad de la una constitución, de 17 de octubre 1809", *Cuadernos Hispanoamericanos*, n. 210, 1967, pp. 520-551.
- 8 Intervención de Capmany del día 21 de enero de 1813, *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias*, vol. VI, p. 4421. Destaquemos que el término "federalismo" emplea con connotaciones negativas parecidas a las propiciadas por los jacobinos; véase BRUNOT, *Histoire...*, cit., pp. 860-864.
 9. GARCÍA MORENO, A.: *Texto y exámen crítico de las Constituciones Federales de los Estados Unidos, Suiza y Alemania con los dos proyectos presentados a las Cortes Constituyentes de la República española en 1873*. Madrid, Tipografía Góngora, 1881, pp. 197-198. García Moreno es, con J. Ortega García, traductor de BLUNTSCHLI, J.G.: *Derecho público universal*. Madrid, Tipografía Góngora, 1880, 4 vols. Y Bluntschli, en un capítulo titulado "La formación nacional del Estado y el principio de las nacionalidades" (vol. I, pp. 77-86) tiene una llamativa visión de los límites de este último: "El principio de las nacionalidades no tiene, pues, más que un valor relativo y se pueden formular aquí las reglas siguientes: Sólo un pueblo políticamente capaz de fundar un Estado y de conservarlo puede esperar á convertirse en nacion. Los menores tienen necesidad de ser guiados por los mayores y los débiles hállanse obligados á unirse entre sí ó á ponerse bajo la proteccion de los fuertes. (...) Solamente los pueblos en los cuales dominan las cualidades viriles del alma (la razon y el valor) tienen, rigurosamente hablando, esa fuerza del espíritu y de carácter que funda y conserva un Estado nacional; aquellos cuya naturaleza es más bien femenina, son siempre gobernados por los otros" (p. 82).
 10. PORTILLO VALDÉS, José María: "Nación política y territorio económico. El primer modelo provincial español (1812)", *Historia contemporánea*, n. 12, 1985, pp. 247-277, p. 248. Véase lo que dice un observador extranjero de la vida española del XIX: "El reinado absoluto de Fernando VII, el sistema constitucional y el gobierno templado de Cristina han estado de acuerdo en un solo punto, es decir, en que todos han aspirado a constituir una España unitaria, sometida a una misma legislación civil y política. En semejante cuestión el absolutismo profesa en la Península las mismas ideas que el liberalismo más exaltado, y D. Carlos jurando bajo el árbol antiguo de Guernica los fueros de Vizcaya, representaba con toda su piedad un papel que no se conforma de modo alguno con los principios por cuyo triunfo combate. (...) Podemos por otra parte tener por seguro que si la Península proclamase alguna vez la república, su primer cuidado sería decretar que fuese una e indivisible. No se hagan en esta parte ilusión los españoles, ni insulten los manes heroicos de los comuneros con ridículas farsas." Louis de CARNÉ: "España en el Siglo XIX" en QUIN, Michael J.: *Memorias históricas sobre Fernando VII*. Valencia, Imprenta Gimeno, 1840, 3 vols., vol. III, pp. 169-365 (pp. 171-172, 173).
 11. Según nos señalan Mariano PESET REIG y Pilar GARCÍA TROBAT: "Las

primeras cátedras de Constitución” en AA.VV.: *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*. Valencia, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, 2000, pp. 889-905, p. 898, el Decreto de 6 de agosto de 1820 disponía la integración de las citadas cátedras en la Facultad de leyes, y se disponía que el manual de referencia fuera el *Curso de política constitucional*, de Benjamín Constant, traducido y publicado por Marcial López. Hay que decir que la versión al castellano fue recortada en lo referente a la libertad religiosa. Nos dice el traductor (pp. VI-VII, de la versión publicada en Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820, 3 vols., vol. I) que el capítulo correspondiente se ha suprimido “con todo cuidado” para no proponer ideas disolventes y por no contrariar lo dispuesto en el artículo 12 del texto gaditano. El Reglamento general de instrucción pública se publica en el Decreto de 29 de junio de 1821, y en su artículo 46 dice: “La enseñanza de la teología, del derecho canónico y del derecho civil romano continuará dándose en lengua latina; pero la de los demás ramos se dará en castellano”.

12. SALAS, Ramón: *Lecciones de Derecho público constitucional para las escuelas de España*. Madrid, Imprenta del Censor, 1821, 2 vols., vol. I, p. XXIII. Estas ideas tendrían su contrapunto en el exilio en las anónimas *Cartas de un americano sobre las ventajas de un gobierno republicano federativo*, Londres: Imprenta de M. Calero, 1826. LLORENS, Vicente: *Liberales y románticos. Una emigración española en Inglaterra*. Madrid, Castalia, 1979, 3ª ed., p. 199, atribuye su autoría a Canga Argüelles. El autor de las *Cartas* es un buen conocedor del federalismo de los Estados Unidos. En relación con España, dice que antes de la centralización los pueblos “merced a las sabias leyes que los dirigían, decidían como soberanos federados en sus negocios interiores” (p. 53). Y a la debilidad militar que se reprocha al federalismo opone la experiencia de la resistencia española contra Napoleón: “la informe federación de las provincias, confundió su pericia...” (p. 115).
13. Véase, en general, PORTERO MOLINA, José Antonio: “Algunas cuestiones en el Derecho Político español. 1875-1900”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 18, 1990, pp. 71-100; RUBIO LLORENTE, Francisco: “Nota preliminar a la edición española” en STEIN, E.: *Derecho político*. Madrid, Aguilar, 1971, pp. XI-XXIV.
14. DONOSO CORTÉS, José: *Lecciones de derecho político*. Madrid, Imprenta de la Compañía Tipográfica, 1843; ALCALÁ GALIANO, Antonio: *Lecciones de derecho político constitucional*. Madrid, Imprenta de J. Boix, 1843; PACHECO, Joaquín Francisco: *Lecciones de derecho político constitucional*. Madrid, Imprenta de Ignacio Boix, 1845. Estas “Lecciones” fueron reeditadas por el Centro de Estudios Constitucionales en 1984 con estudios preliminares de José Álvarez Junco, Ángel Garrorena Morales y Francisco Tomás y Valiente. Compartimos el punto de vista que sobre ellas manifiesta VARELA SUANZES, Joaquín: “¿Qué ocurrió con la ciencia del derecho constitucional en la España del siglo XIX?”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, n. 9, 1997, pp. 71-127, p. 63, cuando indica que “tienen una indudable altura intelectual, pero presentan un escaso contenido jurídico-constitucional”.

15. TRUJILLO, Gumersindo: *Introducción al federalismo español*. Madrid, Edicusa, 1967, p. 168.
16. DE ORENSE, Josá María: *Derecho público republicano-federal-democrático*. Madrid, Imprenta de Juan Fernández, 1870 (p. 3).
17. Sobre la formación de las listas, véase el excelente trabajo de MARTÍNEZ NEIRA, Manuel: *El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea*. Madrid, Universidad Carlos III/Dykinson, 2001, pp. 20-29 y 51-74 (listas oficiales de manuales) y 35-43 (referencias bibliográficas, en la que se concreta el título de [Gómez] de la Serna). Macarel está en las listas desde 1846 a 1849, lo que no está mal para la traducción de un texto escrito por un francés para egipcios. Ortiz de Zúñiga desde 1846 a 1867, excepto 1857, 1860, 1862, 1863, 1865 y 1866: dieciséis de veintinueve años. Posada, cuatro años: de 1846 a 1849.
18. MACAREL, L.: *Curso completo de derecho público general*. París, Librería Española de Leconte, 1835, 3 vols. La cita corresponde a la p. 5, y se reproducirá en la p. 11, vol. I, de la obra que se cita a continuación.
19. MACAREL, L.A.: *Elementos de derecho público y político*. Madrid, Librería de los Sres. Viuda é Hijos de Calleja, 1843, 2 vols. Sobre la importancia de Macarel en España, véase VARELA SUANZES: "¿Qué ocurrió...", cit., p. 86. Sobre la influencia del pensamiento político francés en la doctrina española, véase PORRAS MARTÍNEZ, José María: "Breve historia de la formación y evolución del Derecho constitucional, con particular referencia a su desarrollo en España" en MORODO, Raúl; DE VEGA, Pedro (dirs.): *Estudios de Teoría del Estado y derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. México/Madrid, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 2 vols., vol. II, pp. 1247-1260, p. 1253. Digamos de paso que esta opción gubernamental no contentó a todo el mundo. Hubo quien protestó, como Plácido Orodea, quien en 1843 publicó unos *Elementos de Derecho Político constitucional, aplicados a la Constitución de la Monarquía española*, Madrid: Pita, 1843, que comenzaban así: "Vergonzoso es que no se hayan escrito en España unos *Elementos ó principios de derecho político constitucional arreglados a la Constitución de 1837* que rige la monarquía. Los de Macarel y el *Curso de política constitucional* de Benjamin Constant no contienen las bases orgánicas y científicas de nuestra Constitución política, ni salen de los límites de teorías vagas y generales". Y, casi a continuación, ofrecía su trabajo en estos términos: "Yo he tomado sobre mis hombros una tarea y una carga pesada, supliendo el silencio y vergonzosa inacción de otros ingenios mas sobresalientes, porque conozco su necesidad y el vacío que deja en los estudios de la juventud" (p. 1 y 2, sin numerar).
20. ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel: *Elementos de derecho administrativo*, Imprenta y Librería de Sanz, 1843, 3 vols.; GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro: *Instituciones de derecho administrativo español*. Madrid, Imprenta de D. Vicente de Zalama, 1843, 2 vols.; POSADA Y HERRERA, José: *Lecciones de Administración*. Madrid, Establecimiento tipográfico, 1843.

21. MACAREL: *Elementos...*, cit., vol. I, pp. 150-151.
22. MACAREL: *Elementos...*, cit., vol. II, pp. 120-121. Véase GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: "España 1812: Cádiz, Estado unitario en perspectiva histórica", *Ayer*, n. 1, 1991, pp. 125-166, p. 145.
23. GÓMEZ DE LA SERNA: *Instituciones...*, cit., vol. I, p. 9.
24. GÓMEZ DE LA SERNA: *Instituciones...*, cit., vol. I, pp. 6-7.
25. GÓMEZ DE LA SERNA: *Instituciones...*, cit., vol. I, pp. 9-10.
26. OLIVÁN, Alejandro: *De la administración pública con relación a España*. Madrid, Imprenta Boix, 1843, pp. 27-28.
27. OLIVÁN: *De la administración...*, cit., pp. 33-34. Existe otra edición de Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954, con prólogo de Eduardo García de Enterría.
28. "APÉNDICE... a la traducción, sobre los obstáculos que la opinión y las leyes oponen al principio de la centralización en España, y sobre los medios de superarlos", en TIMÓN [Louis-Marie CORMENIN]: *De la centralización*. Barcelona, Imprenta de J. Verdaguer, 1844, pp. 127-178.
29. APÉNDICE..., cit., p. 139.
30. APÉNDICE..., cit., p. 145, 146 y 147.
31. POSADA: *Lecciones...*, cit., vol. I, pp. 116-117.
32. POSADA: *Lecciones...*, cit., vol. I, pp. 310-311.
33. COLMEIRO, Manuel: *Derecho administrativo español*. Madrid, Imprenta de Hilario Martínez, 2 vols., 1850. Sobre Colmeiro, véase PORTERO MOLINA, cit., pp. 76-78.
34. COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, cit., vol. I, p. 216.
35. DÍAZ, Ventura: *Estudios prácticos administrativos, económicos y políticos*. Madrid, Imprenta de M. Álvarez, 1855, 2 vols., vol. II, p. 66.
36. COLMEIRO, Manuel: *De la constitucion y del gobierno de los reinos de León y Castilla*. Madrid, Librería de don Ángel Calleja, 1855, 2 vols.
37. Véase, por contraste, ELÍAS, J.A.: *Compendio de las Instituciones y Derecho de la Monarquía española*. Barcelona, Imprenta Hispana, 1847, donde su autor justifica la conveniencia del estudio "de los reinos independientes cuya reunión y acrecentamiento (...) viene a reconstruir la nación española" (p. VI-VIII, desaparecida al confundirse con el Imperio romano (p. VI). Lo hace pues, a pesar de la preponderancia de alguna de las monarquías "parciales", todas ellas "son España, todas son dignas de consideración y examen para el estudio nacional de nuestra jurisprudencia y legislación" (p. VII-VIII).
38. COLMEIRO: *De la constitucion...*, cit., vol. I, p. 169
39. COLMEIRO: *De la constitucion...*, cit., vol. I, pp. 191-192.

40. COLMEIRO, Manuel: *Curso de Derecho Político según la Historia de León y Castilla*. Madrid, Imprenta de F. Martínez, 1873.
41. COLMEIRO, Manuel: *Elementos de derecho político y administrativo de España*. Madrid, Librería de don Ángel Calleja, 1858, p. 162.
42. DE LA CUADRA, Agustín María: *Principios de derecho político, acomodados a la enseñanza de las universidades. Con un comentario a la Constitución actual de España*. Sevilla, Imp. De Francisco de Lis y Vázquez, 1853.
43. CUADRA, cit., pp. 297-298. Véase, como contraste, BARROT, Odilon: *De la centralización y sus efectos*. Madrid, Imprenta de la Biblioteca Universal Económica, 1869. Se trata de una traducción del francés publicada en 1861. He utilizado la edición facsímil de Madrid, Civitas, 1997, que cuenta con un interesante prólogo de Eduardo García de Enterría. La obra puede entenderse como una crítica moderada a la centralización francesa, aunque en sus conclusiones (p. 147) reclama que, inspirándose en la Constitución y el Senado de los Estados Unidos, los Consejos generales de los departamentos tengan alguna representación en la Cámara de los pares.
44. VARELA SUANZES: "¿Qué ocurrió...?", cit., p. 104 y ss.
45. AHRENS, E.: *Curso de derecho natural ó de filosofía del derecho*. Madrid, Imprenta de Carlos Bailly-Bailliere, 1873. Es una traducción de la sexta edición de 1868, p. 564. La vocación internacionalista del federalismo parece un claro reflejo del pensamiento de Immanuel KANT: *La paz perpetua*. Madrid, Tecnos, 1989 (la edición original es de 1795), pp. 21-26. Las tesis ahí siguen las de Karl Christian Friedrich KRAUSE: *Idea de la humanidad para la vida*. Madrid, Imp. Manuel Galiano, 1904. Es la tercera edición en castellano, de la edición en alemán de 1811. Hemos utilizado la versión de Barcelona: Folio, 2002, Véanse las pp. 142-143 y 179-181.
46. AHRENS: *Curso de derecho...*, cit., p. 626.
47. GINER, Francisco en AHRENS, Enrique: *Enciclopedia jurídica o exposición orgánica de la ciencia del Derecho y del Estado*. Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 3 vols. 1878 (vol. I), 1879 (vol. II), 1880 (vol. III). La primera edición en alemán es de 1855, vol. I, pp. 146-147.
48. ALCALÁ-GALIANO, Emilio: *Lo que la federación significa, lo que ha sido en remotos tiempos y lo que en la época actual representa*. Madrid, Imprenta de T. Fontanet, 1877, p. 11.
49. VICO Y BRAVO; Juan de Dios: *Estudios elementales de derecho político y administrativo español*. Granada, Imprenta de F. Reyes, 1879, pp. 148-151.
50. MELLADO, Fernando: *Tratado elemental de Derecho político*. Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández, 1891, p. 466.
51. CUESTA Y MARTÍN, Salvador: *Elementos de derecho político*. Salamanca, Librería de M. Hernández, 1895, p. 192-194; el apartado dedicado a Krause, p. 530-537.

52. ROVIRA Y RABASSA, Ricardo: *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería de Ricardo López, 1882, p. 410.
53. GIL Y ROBLES, Enrique: *Tratado de Derecho político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*. Salamanca, Imprenta Salmanticense, 2 vols, 1899 (vol. I) y 1902 (vol. II).
54. GIL Y ROBLES: cit., *Tratado...*, vol. II, p. 150.
55. GIL Y ROBLES: cit., *Tratado...*, vol. II, p. 204.
56. GIL Y ROBLES: cit., *Tratado...*, vol. II, pp. 158-159.
57. GIL Y ROBLES: cit., *Tratado...*, vol. II, p. 156
58. SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente: *Curso de Derecho político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*. Madrid, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fe, 1903 (7ª edición, la primera es de 1882), pp. 365-366.
59. DEL CASTILLO ALONSO, Gonzalo: "Federación" en MOUTÓN Y OCAMPO, Luis: *Enciclopedia jurídica española*. Barcelona, Seix, 1910?, pp. 913-915 (p. 914).
60. CÁNOVAS DEL CASTILLO, Antonio: "Discurso pronunciado el día 6 de noviembre de 1882", en su obra *Problemas contemporáneos*. Madrid, Imp. de A. Pérez Dubrull, 1884, 2 vols., vol. II, pp. 11-97, se refiere en la p. 50 a un autor austriaco sin identificarlo y, suponiendo que se trata de un diplomático austro-húngaro, imagina que reacciona al "particular influjo en la política interior y exterior de su país ha tenido el principio de las nacionalidades últimamente...", y continua diciendo: "Halla [el autor] (...) que la variedad anima y vivifica, aguza el espíritu y ofrece ocasión a útiles comparaciones, estimulando el general progreso del Estado en que se da, por donde pretende que los que intentan absorber los varios grupos nacionales en las grandes razas homogéneas, corren riesgo de crear en la vida una esteril monotonía, mientras que tampoco ganarían nada las dichas razas al constituir por sí solas naciones. Tal doctrina, excelente para un austro-húngaro, y muy práctica y muy digna de tenerse en cuenta en las cancillerías del siglo, difícilmente resistiría un análisis racional. El hecho de la existencia de los actuales Estados que se reparten el mundo culto, dignísimo es de respeto seguramente, y puede, y en general debe substituir hasta por siglos; pero negar que aquél [sic] esté mejor constituido donde haya una sola nación, ó una propia raza, y una misma lengua, ó, cuanto más, dialectos fundamentalmente ligados al idioma común, y donde toda la población esté llena de iguales recuerdos, enamorada de idénticas tradiciones, informada, en fin, por un común espíritu, parece como negar luz al día."
61. SANTAMARÍA: *Curso*, cit., pp. 101-102. La identificación entre Estado y nación aparece también en MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *El Estado autonómico*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1993, 3 vols.; vol. III, *Diccionario de términos*

- autonómicos*, que en la voz “Estado” ofrece como primera definición “Es la representación política de la Nación” (p. 52).
62. GINER, F.: “El Estado nacional”, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, n. 89, 90 y 91, 1880, pp. 154-156, 166-168 y 172-173. La cita corresponde al párrafo final, p. 173 del n. 91. Sobre la idea nacional de Giner, véase ÁLVAREZ JUNCO, José: *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid, Tecnos, 2001, p. 441.
 63. PACHECO, Francisco de A.: “El concepto de nación y la política de nacionalidades”, *Revista Hispano-Americana*, Tomo VII, 1882, pp. 418-439. Véase también ESTASÉN, Pedro: *El principio de las nacionalidades*. Barcelona, N. Ramírez y Cía., 1882.
 64. PACHECO: “El concepto...”, cit., pp. 427-434.
 65. PACHECO: “El concepto...”, cit., p. 429.
 66. PACHECO: “El concepto...”, cit., p. 437.
 67. Con todo, es dudoso que tal principio pueda ser susceptible de aplicación en los Estados existentes. Al menos, ya que parece pensado para legitimar la creación de Estados nuevos. Véanse los referentes clásicos sobre este asunto: MANCINI, Pasquale Stanislao: “Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti. Prelezione al corso di Diritto internazionale pronunziata nella R. Università di Torino nel dì 22 gennaio 1851” en su *Diritto internazionale*. Nápoles, G. Margheri, 1873, pp. 1-64, y el capítulo XVI de las *Considerations on Representative Government* (1ª edición, 1861). Cito por John Stuart MILL: *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. Londres, Dent & Sons Ltd., 1980, pp. 359-366.
 68. POSADA, Adolfo: “La nación (I)”, *Revista de España*, n. 454, 1887, pp. 98-113, y “La nación (II)”, *Revista de España*, n. 455, 1887, pp. 182-210. Véase su *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 2 vols., 1893 y 1894, vol. II, p. 143 y ss. En la edición de 1935, que citamos más adelante, no aparece la rúbrica relativa a la definición de las naciones.
 69. MELLADO, Fernando: *Tratado elemental de Derecho político*. Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández, 1891.
 70. MELLADO: *Tratado...*, cit., p. 214.
 71. MELLADO: *Tratado...*, cit., p. 224.
 72. MELLADO: *Tratado...*, cit., pp. 467 y 468.
 73. <http://www.ejercito.mde.es/ihycm/actividades/museoeje/40716.html>, consulta de 02/10/2005.
 74. MARTÍNEZ-ALCUBILLA, Manuel (dir.): *Diccionario de la Administración española*, 4ª edición. Madrid, s.n, Tomo V, 1887, p. 32. Se mantiene en la 6ª edición de 1915, Madrid, Imprenta de A. Figueroa, 1918.
 75. MARTÍNEZ-ALCUBILLA: cit., *Diccionario...*, Tomo III, pp. 1021-1022; en la 6ª

- edición, Tomo IV, 1915, p. 298.
76. CASTILLO ALONSO, Gonzalo: *Derecho político español comparado con el extranjero. Curso de 1910 a 1911*. Barcelona, Julio Torrellas, Litógrafo, 1910. Castillo es catedrático de la asignatura en la Universidad de Barcelona. En la p. 61-62 hay una somera descripción, no valorativa, del proyecto federal de 1873. La lección 18 (p. 195-205) está dedicada a las “formas de gobierno”, y en su propia clasificación “que sigue el programa” (p. 201 y ss.) no aparecen ni la federación ni el Estado federal. Georg O. FISCHBACH: *Derecho político general y constitucional comparado*. Barcelona, Labor, 1928 (Traducción y actualización con relación a España de W. Roces), cuando trata de la “Organización del Estado”, pp. 245-283, no menciona el Estado federal. Sí la “descentralización administrativa” en la que incluye la legislación: “La autonomía administrativa es una de las varias modalidades posibles de descentralización de los Poderes públicos. Todas las funciones que materialmente competen al Estado, sin excluir la Legislación y la Justicia, pueden hallarse centralizadas o descentralizarse (Ordenanzas locales de Policía, Tribunales mercantiles y de arbitraje, etc.)”.
 77. POSADA, Adolfo: *La crisis del Estado y el Derecho político*. Madrid, C. Bermejo Impresor, 1934, p. 10.
 78. POSADA, Adolfo: *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Imp. V. Suárez, 1935, 2 vols., (5ª edición), vol. I, p. 216.
 79. POSADA, *Tratado...*, cit., vol. I, p. 210. Parece inevitable evocar la obra de SMEND, Rudolf: *Constitución y derecho constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985 (traducción de *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928), que llega a decir: “en un Estado federal políticamente sano, los Estados federales no son meros objetos de la integración, sino sobre todo factores del proceso de integración”, p. 179.
 80. PÉREZ AYALA, Andoni: “Federalismo y autonomías: la organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano”, *Revista de Derecho Político*, n. 48-49, 200, pp. 177-217 (p. 201).
 81. AYALA, Francisco: “Introducción” a SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Madrid. Ed. Revista de Derecho privado, 1934, pp. VI-XV (p. XIV).
 82. MIRKINE-GUETZEVICH, Boris: “Essai synthétique” en su *Les constitutions de l'Europe nouvelle*. París, Libraire Delagrave, 1978, pp. 7-55 (pp. 23-27).
 83. Véase GONZÁLEZ GARCÍA, Teodoro: “Prólogo del traductor” a LASKI, Harold J.: *El Estado moderno. Sus instituciones políticas y económicas*. Barcelona, Librería Bosch, 1932, 2 vols., pp. XIX-XXX (p. XXII), vol.I, en relación con el capítulo séptimo, vol. I, de la obra, que lleva por título “La autoridad, en su aspecto federal”, pp. 294-359. Teodoro González fue catedrático de derecho político de la Universidad de Oviedo.
 84. *Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, n. 28, p. 644. Desde el exilio en su “Autonomía, federación y separatismo” de *La Constitución de la democracia española y el problema regional*. Buenos Aires, Losada, 1946, p.

- 99-119 (p. 111).
85. ALCALÁ-ZAMORA, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid, Civitas, 1981, pp. 52-63 (primera edición, Madrid, 1936).
 86. DEL VALLE PASCUAL, Luis: *Derecho político (ciencia política y derecho constitucional comparado)*; Zaragoza, Athenaeum, 1934, 2 vols., vol. II, p. 286. Vale la pena indicar que también considera superado el federalismo clásico (p. 285). Se repite lo que aparece en su *Derecho político*. Zaragoza, Athenaeum, 1932. Su idea de Estado nacional deriva hacia planteamientos fascistas en su trabajo *El Estado nacionalista-totalitario-autoritario*. Zaragoza, Athenaeum, 1940, que, naturalmente, hay que entender en el contexto de la época.
 87. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*. Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1932, pp. 62-63. La obra está dedicada a Adolfo Posada, al que Pérez Serrano califica de “Maestro por la doctrina, maestro por la conducta”.
 88. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1976 (traducción de la 2ª edición alemana de 1969), pp. 531-532.
 89. ROYO VILLANOVA, A.: *La Constitución española de 8 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas jurídicas*. Valladolid, Imprenta Castellana, 1934, p. 24. Royo Villanova es autor de *Un grito contra el Estatuto*. Madrid, Sociedad administrativa de ediciones literarias, s.a.; véase el artículo de SORIA, Josep Maria: “Cuarenta años de militancia anticatalanista”, *La Vanguardia*, 30 de octubre de 2005, p. 18. También PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., p. 42, plantea que la fórmula de distribución territorial del poder se debe a la necesidad de dar solución al problema de Cataluña: “por eso y por haber precedido el Estatuto catalán a la Constitución española han surgido, como en su lugar se razonará, dificultades sin cuento, y se ha venido a parar en definitiva, con derroche de buena voluntad, a un simulacro de organización federal tímida, en que apremios de tiempo, amenazas de varia índole y propósitos de armonía, cristalizaron en un premioso reparto de competencias y en una estructura propensa a conflictos”. En relación con el catalanismo, resulta llamativo el punto de vista de VALLE PASCUAL: *Derecho político...*, 1934, vol. II, cit., p. 290: “En el artículo 9º [del Estatuto de Cataluña] se reconoce al idioma catalán, como el castellano, lengua oficial en Cataluña. Esta concesión, ganada por la primera región constituida en régimen de Estado, ha de contribuir poderosamente a la evolución progresiva de la Autarquía hacia la soberanía. No hacemos más que señalar el hecho, para advertir su trascendencia, sin que a nosotros nos alarme el posible resultado, puesto que venimos defendiendo en esta obra el respeto para todo lo que constituyan manifestaciones históricas reales de la voluntad social.”
 90. ROYO, Santiago: “El Estado integral”, *Revista de derecho público*, n. 45, 1935, pp. 261-272 (pp. 266-267).
 91. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante DSCD), n. 60, (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas) pp. 2080 y

- 2081.
92. DSCD, n. 60, (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas) p. 2070.
 93. DSCD, n. 88, (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas) p. 3260-3261. Dice PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., p. 95, el art. 14 de la Constitución de 1931 ("En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas"): "Los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son hartamente notorios para que sea preciso razonarlos".
 94. DSCD, n. 88, (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas). La intervención de Fraga, p. 3261; la de Peces-Barba, p. 3262; la de Solé Tura, p. 3265, la de Roca Junyent, p. 3267.
 95. BALADO, Manuel; REGUEIRO, J.A. (dirs.): *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. Madrid, Barcelona: Bosch, 2003, pp. 231-240 (p. 239-240).
 96. Este apartado se basa en la ponencia "El Estado autonómico en perspectiva comparada", presentada en el congreso "Constitución y democracia", celebrado en Bilbao del 20 al 23 de noviembre de 2003.
 97. CRUZ VILLALÓN, Pedro: "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, 1981, pp. 53-63.
 98. ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica. (Contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)" en ACOSTA ESPAÑA R. et al.: *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro*. Madrid, Espasa-Calpe, 1981, 2 vols., vol. II, p. 9-117 (p. 24).
 99. TRUJILLO, Gumersindo: "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado «federo-regional»", en la obra por él coordinada *Federalismo y regionalismo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 13-48. Ver también DE SIMÓN TOBALINA, Juan Luis: *El Estado autonómico y sus matices federales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, p. 196-197.
 100. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: "La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 36, II, p. 29-44 (p. 30-33).
 101. DE OTTO, Ignacio: "Sobre la verdadera naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre la Constitución y los Estatutos" y "La prevalencia del derecho del Estado" en sus *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*. Madrid, Civitas, 1986, pp. 21-42 y 45-97. En lo que se refiere a la configuración de la autonomía, ver el primero de sus artículos; el tratamiento de la cláusula de prevalencia, en el segundo, especialmente pp. 66-67. La cita textual, de la p. 67. También JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: "El Estado de las autonomías" en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *La Constitución*

- española de 1978. Veinte años de democracia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 441-452 (p. 443); véanse igualmente sus votos particulares a las SSTC 118/1996, de 27 de junio (n. 8) y 61/1997, de 20 de marzo (n. 2).
102. CLAVERO ARÉVALO, Manuel: "La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las autonomías", *Revista de Estudios Regionales*, n. 44, 1996, pp. 33-46 (pp. 40-41).
 103. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: "Estado federal, confederal y autonómico" en sus *Estudios sobre la Constitución*. Madrid, La ley, 2002, pp. 193-11 (p. 105).
 104. MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Civitas, 1982, 2 vols., vol. I, pp. 153-167 (p. 166). En una línea parecida podría situarse la posición de AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 2003 (segunda edición), pp. 51-54. Con otro matiz, que insiste en la perspectiva del federalismo como proceso, entiende que el modelo español actual es asimilable al federal, LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis: *Federalismo y Administración única en la Constitución*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 145-193.
 105. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: "Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas" en su *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid, Civitas, 1988, pp. 23-39 (pp. 36-37).
 106. GARCÍA PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional comparado*. Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 243-244. Las ediciones anteriores, en Madrid, *Revista de Occidente*.
 107. MINISTERIO...: *El Estado autonómico*, cit., vol. III, p. 53.
 108. Sirva como ejemplo el dato de la inclusión de España en la serie comparativa que publica el Institute of Intergovernmental Relations de la Queen's University, en Canadá. Ver L. WATTS, Ronald: *Comparing Federal Systems*, Montreal/Kingston: McGill-Queen's, 1999. Se definen las características de las federaciones en la p. 7, y España aparece en la lista de la p. 10, con el comentario siguiente: "South Africa and Spain, while predominantly federations in form, have not adopted the label «federation» in their constitutions."
 109. ALMOND, Gabriel A.: BRINGHAM POWELL Jr, G.: *Comparative Politics. System, Process and Policy*. Boston, Little, Brown & Co., 1978 (segunda edición; primera edición 1966) pp. 13-16. Sobre el uso de la comparación entre las diversas corrientes de la ciencia política, véase ALMOND, Gabriel A.: *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, Sage, 1990, pp. 244-253. Ciertamente, los resultados de la indagación comparativa pueden a veces ser perfectamente intercambiables tanto si se hace desde un punto de vista politológico como jurídico. Véanse la tabla que

- aparece en la p. 234 de la obra de Almond y Bringham Powell y la que, inspirada por el constitucionalista francés Louis Favoreu, se propone como anexo en BIDÉGARAY, Christian (dir.): *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?* París, Economica, 1994, p. 199. Ambas tablas presentan una serie de ejemplos de distribución territorial del poder, graduadas según el nivel de autogobierno.
110. JELLINEK, Georg: *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, Albatros, 1978, que recoge la traducción de Fernando de los Ríos, publicada en 1914, de la segunda edición alemana.
 111. JELLINEK, G.: obra citada, pp. 551-554 en relación con las "formas del Estado", y pp. 295-325 en relación con los elementos del Estado. Ver también JELLINEK, Georg: *Fragmentos de Estado*. Madrid, Civitas, 1978, acerca de los elementos del estado en relación con la soberanía. En este breve trabajo Jellinek dice algo que es digno de meditar en cualquier reflexión metodológica: "No es la mejor doctrina de Derecho Público aquella que ofrece la mayor perfección lógica, sino la que explica la realidad política de manera más natural." Una muestra de la elaboración de la tipología de "formas de Estado" a partir de elementos propuestos por Jellinek puede verse en ARAGÓN REYES, M.: "Forma de Estado", *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Civitas, 1994, vol. II, pp. 3416-3417. En la doctrina italiana, cabe citar a BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 44 (traducción de la primera edición italiana, Milán, 1970). No puede decirse, sin embargo, que esta visión de las formas de Estado sea unánime; véase LANCHESTER, Fulco: voz "Forma di Stato" en *Enciclopedia del diritto*. Milán, Giuffrè, vol. XLIII, 1990, pp. 796-814.
 112. Acerca de la importancia de la función en el análisis del derecho constitucional comparado, véase DE VERGOTTINI, Giuseppe: "La comparazione nel diritto costituzionale: scienza e metodo", *Diritto e società*, n. 2, 1986, pp. 163-221 (pp. 203-204). En ocasiones, la referencia a la función se emplea únicamente en relación con los "Estados regionales", y no siempre se entiende bien su razón de ser. Véase ERGEC, Rusen: "Les aspects juridiques du fédéralisme" en ALEN, André et al.: *Le fédéralisme. Approches politique, économique*. Bruselas, De Woeck-Wesmael, 1994, pp. 37-73. En la p. 39 dice: "L'État régionalisé répond au souci de rapprocher le citoyen de l'administration et de confier aux entités plus larges que les communes et les provinces le règlement des problèmes essentiellement économiques qui requièrent des solutions différenciés. Au rang des principaux États régionalisés on peut citer l'Italie et l'Espagne". Explicar así la distribución territorial del poder en España resulta muy poco creíble; véase, por contraste, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: "¿Qué son las bases constitucionales del Estado autonómico?" en BALADO y REGUEIRO (dirs.): *La Constitución española...*, cit., pp. 1377-1383 (p. 1379).
 113. DE VERGOTTINI, Giuseppe: *Diritto costituzionale comparato*. Padua, CEDAM, 1993 (cuarta edición), p. 50-51.

114. Esta cautela se formula en relación con la crítica de Michel Troper a las clasificaciones en derecho constitucional. Aunque centrada en la distinción entre las formas de gobierno presidencialista y parlamentaria, sus comentarios pueden ser referidos a la distinción entre formas de Estado. TROPER, Michel: "Les classifications en droit constitutionnel", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4, 1989, pp. 945-956. Sobre la noción de "naturaleza jurídica", dice en la p. 953: "L'opération de qualification par laquelle on attribue à un objet une certaine «nature juridique», se fonde sur l'idée que cet objet possède en effet cette nature, qu'on n'a fait que la décrire, et l'opération elle-même se présente non comme une fonction de la volonté, mais comme une fonction de la connaissance: La raison par laquelle les juristes évitent de montrer qu'il s'agit d'une fonction de la volonté est évidemment qu'un acte de la volonté ne peut jamais être justifié rationnellement et que la volonté peut seulement s'énoncer. Si, par conséquent une autorité quelconque ne dispose pas de la légitimité suffisante pour procéder par énonciation, il faut présenter son acte comme le reflet d'une situation objective". Añadamos que el escepticismo hacia el método comparativo también se da en la ciencia política. Véase la reflexión de SARTORI, Giovanni: "Comparación y método comparativo" en SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (eds.): *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Universidad, 1994 (primera edición italiana, Bolonia, 1991).
115. Edward A. FREEMAN, en su *History of Federal Government*. Londres, McMillan, 1863, vol. I, pp. 11-12 emplea la expresión "composite State" en 1863. Ver también el análisis del "Estat compost" que hace ALMIRALL, Valentí: *Lo catalanisme*. Barcelona, Edicions 62, 1979, pp. 151-166 (primera edición, 1886).
116. JELLINEK, G.: *Teoría general del Estado*, obra citada, pp. 25-30, especialmente pp. 25 y 27.
117. PIZZORUSSO, Alessandro: *Sistema giuridici comparati*. Milán, Giuffrè, 1998 (segunda edición), pp. 189-193, especialmente p. 190. Ver también su artículo "Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo", *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1986, pp. 217-235 (especialmente p. 232).
118. GARCÍA COTARELO, Juan: "Federalismo, autonomismo y jurisdicción constitucional" en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (ed.): *Diez años de régimen constitucional*. Madrid, Tecnos, 1989, pp. 399-420 (p. 416).
119. BALLBÉ, M.; MARTÍNEZ, R.: *Soberanía dual y constitución integradora. La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana*. Barcelona, Ariel, 2003.
120. DE BURGOS, Javier: *España: por un Estado federal*. Barcelona, Argos-Vergara, 1983.
121. DE BURGOS: *España...*, cit., p. 65.
122. DE BURGOS: *España...*, cit., p. 195. Allí también encontramos una confusa

- referencia a la “Cámara nacional”, en singular.
123. BURGOS: *España...*, cit., p. 159.
 124. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Prólogo” a Alejandro OLIVÁN: *De la Administración pública con relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954, pp.3-23, p. 11. El mismo texto se reproduce en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*. Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 23-33. En una nota al inicio de este trabajo, García de Enterría afirma que se trata de una versión corregida del texto de 1954. El párrafo que citamos es igual en 1954 y en 1972.
 125. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La cuestión regional. Una reflexión”, en su *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid, Civitas, 1985, pp. 41-64 (p. 57). Según se dice en el prólogo del libro (p. 27) el texto se publicó originalmente en *El País*, los días 21 a 26 de septiembre de 1976. El trabajo se abre con una reflexión muy crítica acerca de la política del franquismo: “Pocos problemas más serios y graves, entre los muchos que tiene planteados nuestra patria en este momento, que el que suscita el tema regional. Tras tantas torpezas acumuladas (yo comencé mis estudios universitarios en Barcelona en 1940, y recuerdo bien los famosos e increíbles carteles, la cifra misma del separatismo más estricto: «si eres español, habla español»; la mayor e insigne torpeza, sin embargo, fue la aplicación de la doctrina de la responsabilidad colectiva para suprimir los fueros de Vizcaya y Guipúzcoa, en 1937)...”.
 126. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Prólogo” a *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*. París, Economica, 1981” en sus *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid, Civitas, 1985, pp. 411-416 (p. 411).
 127. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Estudio preliminar” en su *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y la Constitución española*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pp. 13-32 (pp. 24 y 25). Remite a STERN, K.: *Das Staatsrecht des Bundesrepublik Deutschland. I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*. Munich, C.H. Beck, 1977; REAGAN, Michael D.; SANZONE, John G.: *The New Federalism*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1981 (2ª edición, de la que citamos; 1ª edición 1972).
 128. AJA: *El Estado autonómico...*, cit., p. 29-30, y también en la primera edición, también de Madrid, Alianza editorial, 1999, pp. 30-31.
 129. REAGAN y SANZONE: *The New Federalism...*, cit., p. 3. GARCÍA DE ENTERRÍA: “Estudio preliminar”, cit., p. 24. Las perspectivas jurídicas para el “nuevo federalismo” eran consideradas también un freno para el desarrollo pleno de las relaciones intergubernamentales por parte de WALKER, David: *Towards a Functioning Federalism*. Cambridge (Mass.), Winthrop, 198, p. 151.
 130. “Estas disciplinas «materiales» [la teoría económica en relación con el

- derecho mercantil, o la criminología en relación con el derecho penal] tendrán el interés que tengan, que es mucho, sin ninguna duda; su conocimiento tendrá interés instrumental para el jurista, también sin duda; pero en ningún caso pueden pretender sustituir con sus conceptos, más o menos afinados, certeros y gratificantes, a los conceptos propios del derecho ni, sobre todo, al inevitable funcionalismo social que a éste, y a él solo, toca cumplir. El Derecho como realidad y como técnica no es en modo alguno disoluble por esas otras ciencias, una por una o todas juntas –contra lo que tantos pensaron y algunos llegaron a intentar justificar”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Prólogo” en su *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Civitas, 1985, pp. 19-34 (p. 26).
131. ARBÓS, X.: “Un apunte acerca de la ciencia del derecho constitucional como ciencia social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 39, 1994, pp. 9-23.
 132. Véase STRONG, Frank R.: “Cooperative Federalism”, *Iowa Law Review*, vol. XXIII, n. 4, 1938, pp. 458-518 (pp. 516-517). En cuanto a la novedad del “New Federalism” de Reagan-Sanzone, véase CLARK, Jane Perry: *The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*. Nueva York, Columbia University Press, 1938. He manejado la reedición de Nueva York, Russell & Russell, 1965. BEER, Samuel H.: “The Modernization of American Federalism” en ELAZAR, Daniel (ed.): *The Federal Polity*. New Brunswick (New Jersey), Transaction Books, 1974, pp. 49-96 (p. 74) atribuye la paternidad del concepto a Clark.
 133. CLARK: *The Rise...*, cit., p. 10. Clark dice en sus conclusiones: “Since federal-state cooperation has been able in some instances to accomplish *constitutionally* what neither government alone may do, the road to experimentation has been clear”. (p. 294) El subrayado es nuestro.
 134. PÉREZ MORENO, Alfonso: “El concepto de «autonomías integradas»: una clave interpretativa de la Constitución española” en PÉREZ MORENO, Alfonso et al.: *Comunidades autónomas. Solidaridad, Estatutos, organización, convenios*. Sevilla, Ediciones del Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, 1980, pp. 15-44 (p. 33). Al mencionar el federalismo cooperativo, remite en nota a pie de página a GARCÍA DE ENTERRÍA: “Estudio preliminar”, cit.
 135. SIMÓN TOBALINA: *El Estado autonómico y sus matices federales*, cit., p. 183.
 136. JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 323. En el “Prólogo” a este libro (pp. 11-21, p. 21) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA dice que “en Italia no se ha desarrollado un «federalismo de ejecución» análogo al federalismo europeo, técnica que el nuestro ha recibido de éste casi puntualmente”.
 137. ALBERTÍ, Enoch: “La evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas”, en AJA, Eliseo et al.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*.

- Madrid, Tecnos, 1985, pp. 41-48; la referencia a su autoría en la p. 23.
138. ALBERTÍ: "La evolución del federalismo...", cit., p. 43.
 139. FRIEDRICH, Carl J.: *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York, Frederick A. Praeger, 1968, p. 39.
 140. ALBERTÍ, Enoch: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
 141. GARCÍA DE ENTERRÍA: "Estudio preliminar", cit., p. 24. Por su parte, dice Eliseo Aja: "Está fuera de duda que el único federalismo que hoy existe en el mundo occidental es el del tipo cooperativo o intergubernamental." Véase su *El Estado autonómico...*, cit., p. 31 en la edición de 1999 y p. 30 en la de 2003.
 142. ALBERTÍ: cit., *Federalismo y cooperación...*, cit., p. 345.
 143. Joaquín TORNOS et al.: *Informe sobre las Autonomías*. Madrid, Civitas, 1988, p. 33.
 144. ALBERTÍ: cit., *Federalismo y cooperación...*, cit., pp. 355 y 357.
 145. BENSON, George C.S.: *The New Centralization. A Study of Intergovernmental Relationships in the United States*. Nueva York, Farrar & Rinehart, 1941; hemos utilizado la edición de Nueva York, Arno Press, 1978. Véase la p. 21.
 146. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: "El Estado federal asimétrico y el fin del Estado" en MONREAL, Antoni (ed.): *El Estado de las autonomías*. Madrid, Tecnos, 1991, pp. 49-62 (pp. 59 y 60).
 147. Véanse SAFRAN W.; MÁIZ, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona, Ariel, 2002; CAMINAL, M.: *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona, Paidós, 2002 y REQUEJO, F.: *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona, Proa, 2003.
 148. GARCÍA DE ENTERRÍA: "Estudio preliminar", cit., p. 26.
 149. GARCÍA DE ENTERRÍA: "Estudio preliminar", cit., p. 29.
 150. El art. 149.3 CE dice que las normas del Estado "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas." La cita es de GARCÍA DE ENTERRÍA: "Estudio preliminar", cit., p. 30.
 151. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 5, 1982, pp. 63-94.
 152. GARCÍA DE ENTERRÍA: "La significación de las competencias...", cit., pp. 76-77; ver también, en el mismo sentido, pp. 83-84. Vale la pena señalar que, en la p. 74, cita la competencia recogida en el número 11 del art. 149.1 CE ("Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación

- de crédito, banca y seguros”) como una de aquellas en las que la soberanía del Estado se manifiesta “en su funcionalidad, como determinantes de la estructura conjunta del sistema (...) al servicio de la unidad económica superior (...) que constituye un factor de integración nacional de primera importancia...” Habría que calibrar el impacto en la integración nacional de la transferencia de la competencia en política monetaria que ha significado el euro. En cualquier caso, esta competencia vinculada a la soberanía se ha separado claramente de manos del Estado.
153. TAJADURA TEJADA, Javier: “Cooperación y solidaridad”, *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1, 2002 (monográfico “La cooperación en el Estado autonómico”), pp. 233-241 (p. 238).
 154. Juan Carlos RODRÍGUEZ IBARRA, en una entrevista de fecha 26 de octubre de 1999, citado por LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo: “Continuidad y cambio en los sistemas de relaciones intergubernamentales: los casos de Estados Unidos y España”, AA.VV.: *La sociedad: teoría e investigación empírica. Libro homenaje a José Jiménez Blanco*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002, pp. 615-631 (p. 627).
 155. El Tribunal Constitucional no justifica en absoluto la existencia de ese principio. La STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14. dice: “Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los «Boletines Oficiales» se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152).” Lo “que no es menester justificar en preceptos concretos” es el “deber de colaboración”.
 156. En este punto la transcripción omite, entre “... en la coordinación” y “... es, por sí mismo,” lo que sigue: “—ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado—”; véase la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f).
 157. RUBIO LLORENTE, Francisco: “La constitución como fuente de Derecho” en su *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 79-98 (p. 93).
 158. Ver la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3. Nuestra reserva acerca del principio de cooperación como verdadero “principio” podría contrastarse con Luis PRIETO SANCHÍS: *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, quien sostiene que “los principios son una noción relacional o comparativa; decimos que una norma es un principio cuando, siquiera idealmente, tenemos presente otra norma o grupo de normas respecto de las cuales aquélla se presenta como

fundamental, general, etc.” (p. 63). De acuerdo con eso, se difuminarían las diferencias entre principios y garantías institucionales. Véase también ARAGÓN REYES, Manuel: “Principios constitucionales”, en AA.VV.: *Enciclopedia jurídica*. Madrid, Civitas, 1995, 4 vols., vol. III, pp. 5091-5095.